Der Einfluss der öffentlichen Unterstützung auf die Rechtsstellung des Unterstützten

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
ALDO ZAUGG
von Basel und Trub

Bern 1956

Der Einfluss der öffentlichen Unterstützung auf die Rechtsstellung des Unterstützten

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
ALDO ZAUGG
von Basel und Trub

Die Dissertation wird gleichzeitig veröffentlicht als
Heft 8 der Schriftenreihe «Probleme der Armenfürsorge»,
herausgegeben von der Direktion des Fürsorgewesens des Kantons Bern

Bern 1956

Die Fakultät hat diese Arbeit am 13. Juli 1955, auf Antrag von Prof. Dr. Paul Flückiger als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Druck: Eicher & Co, Bern

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort V
Rechtsquellen VII
Literatur IX

Allgemeiner Teil

A. Die Persönlichkeitsrechte

I. Die Persönlichkeit 1
II. Die Persönlichkeitsrechte 1
III. Die Rechtsfähigkeit und die Handlungsfähigkeit 2
IV. Der Schutz der Persönlichkeit 2
V. Die Beschränkung der Persönlichkeitsrechte 3

B. Die Armenpflege

I. Allgemeines 4
II. Die Voraussetzungen der Unterstützung 6
III. Die Fürsorgearten 6
IV. Die Wahl der Fürsorgeart 9
V. Die besonderen Unterstützungsfolgen 10
VI. Das Unterstützungs-Rechtsverhältnis 11
VII. Das Unterstützungsverfahren 12
VIII. Rechtsschutz und Verantwortlichkeit 13

C. Die Voraussetzungen der armenrechtlichen Persönlichkeitsbeschränkungen 14

I. Die Kompetenzordnung der Bundesverfassung 14
II. Die Bundesverfassung über das Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege 15
III. Das Bundeszivilrecht zum Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege 16
IV. Allgemeingültige Rechtsgrundsätze und armenrechtliche Persönlichkeitsbeschränkungen 20

Besonderer Teil

A. Die Voraussetzungen der Armenunterstützung 23
I. Die Unterstützungsbedürftigkeit 23
II. Die Unterstützungswürdigkeit 28

B. Die Fürsorgearten

I. Die Selbstpflege 30
II. Die Versorgung 32
III. Die besonderen Unterstützungsformen 47
IV. Die Wahl der Fürsorgeart 50

Seite

C. Die besonderen Unterstützungsfolgen 53

I. Die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit 54
II. Der Verlust des Stimmrechts 62
III. Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit 66
IV. Die Beschränkungen der Betätigungsfreiheit 66

D. Das formelle Unterstützungsrecht 67

I. Das Unterstützungs-Rechtsverhältnis 67
II. Das Unterstützungsverfahren 73
III. Der Rechtsschutz 77
IV. Die Verantwortlichkeit der Armenbehörden 79

Vorwort

Den Menschen und seine Rechte zu achten, ist der erste Grundsatz der demokratischen Rechtsordnung. Der Staat selbst anerkennt mit den Freiheitsrechten des Bürgers die Menschenwürde als das höchste Gut. Sie vor inneren und äusseren Gefahren zu bewahren, sind zahlreiche staatliche Einrichtungen bestimmt. Zu ihnen gehört die Armenpflege. Sie hilft den Bedürftigen und schützt damit die öffentliche Ordnung, ohne die es keine persönliche Freiheit gibt.

Die Armut ist häufig das Ergebnis eines fehlerhaften Verhaltens des Armen, die Folge seiner mangelhaften Persönlichkeit. Die Armenpflege hat daher nicht nur irgendwie zu unterstützen, sie muss ihre Fürsorge nach den Eigenheiten des Bedürftigen einrichten, wenn nötig seine Persönlichkeit zu seinem Wohle und im Interesse der Öffentlichkeit beschränken. Wie schwer ist es, hier das richtige Mass zu treffen, wie leicht sind die Persönlichkeitsrechte verletzt! Die Armenbehörden befinden sich in keiner beneidenswerten Lage:

Die Armengesetze stammen vielfach noch aus dem letzten oder dem Beginn des gegenwärtigen Jahrhunderts. Sie tragen der Vereinheitlichung des Zivilrechts durch das schweizerische Zivilgesetzbuch nicht Rechnung. Sie wissen noch nichts von den psychologischen Erkenntnissen der letzten Jahrzehnte, der Entwicklung der Jugendfürsorge, des Vormundschaftswesens, den modernen sozialen Einrichtungen des Staates. Alle diese Umstände fördern die Rechtsunsicherheit. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht nur selten Gelegenheit hat, sich mit Fragen der Armenpflege zu befassen. Diese werden auch in der Literatur eher stiefmütterlich behandelt. Die Armenpflege wird nicht selten als minderwertige, vom Geldstandpunkt beherrschte Fürsorge betrachtet, von der nicht viel Gutes erwartet werden kann.

In der vorliegenden Arbeit wird versucht, das Verhältnis der Armenpflege zum Persönlichkeitsrecht abzuklären und dabei insbesondere auch den Bedürfnissen der Armenpflege gerecht zu werden. Die Armenpflege hat sich mit den Notwendigkeiten des täglichen Lebens abzufinden. Mit einer falschen Idealisierung der Armengenössigen und allzu theoretischen Auffassungen ist ihr nicht gedient.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547620_0082

Rechtsquellen

I. Bundesrecht

Bundesverfassung (BV)
Zivilgesetzbuch (ZGB)
Obligationenrecht (OR)
Bundesgesetz (BG) betr. die Heimatlosigkeit vom 3. 12. 1850.
Bundesgesetz über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone vom 22. 6. 1875.
Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) vom 16. 12. 1943.

II. Konkordate

Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. 6. 1937.
Konkordat betr. Rechtshilfe zur Vollstreckung von Ansprüchen auf Rückerstattung von Armenunterstützung vom 18. 2. 1947.

III. Bernisches Recht

Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. 6. 1893.
Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. 11. 1897.
Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungsanstalten (APG) vom 1. 12. 1912.
Dekret betr. den Vollzug der Vorschriften über Niederlassung, Aufenthalt und Unterstützungswohnsitz der Kantonsbürger vom 30. 8. 1898.
Dekret betr. die Fürsorge für die infolge des Austritts aus der Schule vom Armenetat entlassenen Kinder vom 26. 2. 1903.
Verordnung betr. die ärztliche Behandlung und die Verpflegung erkrankter hilfloser Personen vom 17. 3. 1933.
Verordnung betr. Ausrichtung von Stipendien an unbemittelte Jünglinge und Mädchen zur Berufserlernung vom 18. 7. 1904.
Verordnung betr. die Aufsicht über die Pflegekinder vom 21. 7. 1944.
Verordnung betr. wohnörtliche Unterstützung gemäss Konkordat vom 13. 3. 1951.
Kreisschreiben der kantonalen Fürsorgedirektion.
Instruktion für die Kreisarmeninspektoren vom 15. 5. 1938.

IV. Kantonale Armengesetze

Aargau: Gesetz über die Armenfürsorge vom 12. 3. 1936 (AG).
Appenzell AR: Armengesetz für den Kanton Appenzell AR vom 29. 4. 1934 (AR).
Appenzell IR: Reglement betr. die Besorgung des Armenwesens im Kanton Appenzell IR vom 18. 11. 1897 (IR).
Baselland: Gesetz betreffend die Armenfürsorge vom 27. 3. 1939 (BL).
Baselstadt: Gesetz betr. das Armenwesen vom 25. 11. 1897 (BS).
Bern: Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. 11. 1897 (BE).
Freiburg: Gesetz über die Armenfürsorge vom 17. 7. 1951 (FR).
Genf: Loi sur l'aide à la vieillesse et aux survivants vom 7. 10. 1939.
Glarus: Gesetz betr. das Armenwesen vom 3. 5. 1903 (GL).
Graubünden: Gesetz über die öffentliche Armenfürsorge vom 24. 4. 1955 (GR).

Luzern : Armengesetz vom 1. 10. 1935 (LU).
Neuenburg : Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse vom 23. 3. 1889 (NE).
Nidwalden : Armengesetz für den Kanton Unterwalden nid dem Wald vom 28. 4. 1912 (NW).
Obwalden : Armengesetz vom 26. 10. 1851 (OW).
St. Gallen : Gesetz über das Armenwesen vom 7. 7. 1926 (SG).
Schaffhausen : Gesetz betr. die Regelung der Fürsorge und der Unterstützung vom 2. 10. 1933 (SH).
Schwyz : Gesetz über die Armenfürsorge vom 2. 5. 1946 (SZ).
Solothurn : Gesetz über die Armenfürsorge vom 17. 11. 1912 (SO).
Tessin : Legge sulla pubblica assistenza vom 17. 7. 1944 (TI).
Thurgau : Gesetz betr. das Armenwesen vom 15. 4. 1861 (TG).
Uri : Armengesetz vom 2. 5 .1897 (UR).
Waadt : Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique vom 12. 5. 1947 (VD).
Wallis : Loi sur l'assistance publique vom 20. 11. 1926 (VS).
Zug : Gesetz über das Armenwesen vom 28. 11. 1918 (ZG).
Zürich : Gesetz über die Armenfürsorge vom 23. 10. 1927 (ZH).

Literatur

Bloch	Das Niederlassungsrecht der Schweizer nach internem Bundesrecht ZSR NF 23, S. 339.
Blumenstein E.	Elterliche Gewalt und polizeilicher Wohnsitz (MbVR Bd. 22 Seite 161) Der Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung (MbVR Bd. 46, Seite 321 ff.) System des Steuerrechts, 1945.
Boehlen Marie	Die Aufnahme auf den Etat der dauernd Unterstützten nach bernischem Recht, 1953 («Probleme der Armenfürsorge», Heft 6).
Briner L.	Die Armenpflege des Kindes in der Schweiz, 1925.
Burckhardt W.	Kommentar zur Bundesverfassung Bundesrecht bricht kantonales Recht (Festgabe für Fleiner, 1927, Seite 59 ff.). Der Vertrag im Privatrecht und im öffentlichen Recht (Festgabe zum 50jährigen Bestehen des Bundesgerichts). Grundsätzliches über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Kantonen (ZBJV Bd. 68, H. 9).
von Dach R.	Der Verlust des Stimmrechts wegen Armengenössigkeit (MbVR Bd. 42, Seite 1 ff.). Die Statistik der Armutsursachen im Kanton Bern, 1946 («Probleme der Armenfürsorge», Heft 2).
Feld-Abegg W.	Das schweizerische Fürsorgewesen, 1929.
Fleiner F.	Über die Umwandlung zivilrechtlicher Institute durch das öffentliche Recht, 1906. Einzelrecht und öffentliches Interesse, 1908. Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung, 1929. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, 1939.
Flückiger P.	Vormundschaft und Armenpflege (MbVR Bd. 23, Seite 97). Die bürgerliche Armenpflege im Kanton Bern, Diss. 1920. Bern. Armen- und Niederlassungswesen, 2. Aufl. 1942.
Giacometti/Fleiner	Schweizerisches Bundesstaatsrecht.
Giacometti	Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941. Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweiz. Bundesgerichts. Über die Grenzziehung zwischen Zivilrechts- und Verwaltungsrechtsinstituten in der Judikatur des Bundesgerichts, 1924. Über die rechtliche Tragweite des Prinzips Bundesrecht bricht kantonales Recht (SJZ Bd. 26, Seite 292).
Gander H.	Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, 1937.
Geiser K.	Die Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern von der Reformation bis auf die neuere Zeit, 1894.
Göschke R.	Die bernische Staatsverwaltung, 1942.
Gubler E.	Interkantonales Armenrecht, 1917.
Hafter/Panchaud	Bundesrecht bricht kantonales Recht. ZSR NF 58/1a, 55a, 59/284a.
Hauser E.	Das Verhältnis der vormundschaftlichen zur armenrechtlichen Hilfe (Schweiz. Zeitschrift für Gesundheitspflege, 1923).

Helbling K.	Die schweizerische Armenpflege, 1907.
Hess	Recht und Fürsorge (Armenpfleger 1951/73).
Honegger A.	Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz, 1931.
Huber H.	Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, Verhabdl. des SJV 1936/40a. Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen.
Lehmann W.	Die Einschränkungen der elterlichen Gewalt durch Massnahmen gem. Art. 283 und 284 ZGB, 1949.
Meier W.	Der menschliche Körper als Schutzobjekt (Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1923/87).
Müller H.	Das staatliche Eingreifen in die Elternrechte zum Schutze der Person des Kindes.
Mutzner R.	Bundeszivilrecht und kantonales öffentliches Recht.
Pfenninger	Zum Anspruch auf rechtliches Gehör in Verwaltungssachen (ZSGV 1950, Seite 473).
Python L.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes auf dem Gebiet der interkantonalen Armenpflege (Entscheide z. Armenpfleger 1945, Hefte 7–9).
Schmid C. A.	Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, 1914.
Schürch O.	Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, 1954.
Schweizer D.	Die Versorgung vernachlässigter Kinder nach Art. 284 ZGB, 1948.
Spoendlin K.	Die verfassungsmässige Garantie der persönlichen Freiheit.
Sträuli	Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung.
Thomet W.	Die Zusammenarbeit zwischen Vormundschafts- und Armenbehörden (ZVW 7, Seite 1 ff.).
Vetter G.	Beziehungen zwischen Bundeszivilrecht und kantonalem öffentlichem Recht, 1922.
Wild A.	Das schweizerische Zivilgesetzbuch und die Armenpflege, 1912. Zivil- und armenrechtliche Jugendfürsorge, 1951.

Zeitschriften und Schriftenreihen:

« Amtliche Mitteilungen » (AM) der bernischen Fürsorgedirektion.

« Der Armenpfleger » mit Beilage « Eidg. und kantonale Entscheide zum Fürsorgewesen ».

Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen (MbVR).

Probleme der Armenfürsorge. Schriftenreihe, herausgegeben von der bernischen Fürsorgedirektion.

Schweizerische Juristenzeitung (SJZ).

Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV).

Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR).

Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung (ZSGV).

Zeitschrift für Vormundschaftswesen (ZVW).

Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts (BGE).

Allgemeiner Teil

A. Die Persönlichkeitsrechte[1])

I. Die Persönlichkeit

Die Persönlichkeit des Menschen ist die Gesamtheit der körperlichen, geistigen und seelischen Eigenschaften, die sein Wesen ausmachen, ihn von allen andern Menschen unterscheiden[2]): Gestalt und Beschaffenheit des Leibes, körperliche, geistige, seelische Fähigkeiten und Mängel, Empfindungen und Vorstellungen. In diesem Sinne ist jedermann eine Persönlichkeit, nicht nur der durch besonders wertvolle Eigenschaften aus der Masse hervorragende Mensch.

Da jeder Mensch seine Eigenart besitzt, ist er von Natur aus bestrebt, sich nach seinem Willen zu entfalten und das Leben nach eigenen Wünschen zu gestalten. Das Streben nach freier Entwicklung der Persönlichkeit kennzeichnet das menschliche Dasein. Der persönlichen Freiheit und dem menschlichen Leben überhaupt drohen aber mancherlei Gefahren, denen der Einzelne allein nicht zu begegnen vermag. Die Menschen haben sich deshalb seit jeher miteinander verbunden, um Existenz und Freiheit gemeinsam zu sichern. Der moderne Rechtsstaat ist die hochentwickelte Form einer solchen Gemeinschaft. Demgemäss besteht seine Hauptaufgabe darin, die menschliche Persönlichkeit zu schützen und ihre freie Entfaltung zu ermöglichen (s. BV 2).

Die demokratische Staatsidee geht davon aus, dass der Wille der Gesamtheit (bzw. der Mehrheit) der im Staate zusammengeschlossenen und diesem unterworfenen Einzelpersonen bestimmend sein soll für Aufbau und Tätigkeit des Staates. Die Demokratie setzt voraus, dass die Gesamtheit der Bürger die dem Staate gestellten Aufgaben sachlich richtig zu lösen versteht. Dies ist umso eher der Fall, je besser der Bürger seine Anlagen entwickeln, je freier er seine Meinung bilden und ausdrücken kann, je mehr seine Persönlichkeit geachtet wird.

Die Persönlichkeit und die persönliche Freiheit sind also die ideelle und funktionelle Grundlage des demokratischen Staates[3]). Diese überragende Bedeutung der Persönlichkeit bewirkt, dass die Persönlichkeitsrechte in der demokratischen Rechtsordnung genau umschrieben und streng geschützt werden.

II. Die Persönlichkeitsrechte

Das Recht der Persönlichkeit ist im schweizerischen Recht nicht zusammengefasst normiert, sondern zum Teil im öffentlichen Recht, zum Teil im Zivilrecht geordnet. Wissenschaft und Praxis haben die in der Gesetzgebung vor-

---

[1]) s. *Burckhardt*, Kommentar zur Bundesverfassung. *Egger*, Kommentar zum Personenrecht des ZGB. *Oser/Schonenberger*, Kommentar zum OR. *Fleiner*, Einzelrecht und öffentliches Interesse; Institutionen des Verwaltungsrechts. *Giacometti/Fleiner*, Bundesstaatsrecht. *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone. Verfassungsgerichtsbarkeit. *Mutzner*, Bundeszivilrecht und kantonales öffentliches Recht.

[2]) BGE 45 II 625.

[3]) *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, Seite 162 ff.

handenen Lücken geschlossen und das Recht der Persönlichkeit nach allen Seiten ausgebildet.

Zu den Persönlichkeitsrechten gehören die Fähigkeit, am privaten und öffentlichen Rechtsleben teilzunehmen (Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit), sodann die zum Schutze der Persönlichkeit aufgestellten Bestimmungen (Freiheitsrechte, Institutsgarantien, Rechtsgleichheit). Alle diese Rechte und Freiheiten bestehen sowohl gegenüber den Mitmenschen wie auch gegenüber dem Staate. Die Persönlichkeitsrechte werden daher als absolute Rechte bezeichnet[1]). Ihres zwingenden Charakters wegen zählen sie materiell zum öffentlichen Recht, auch wenn sie formell teilweise dem Zivilrecht angehören.

III. Die Rechtsfähigkeit und die Handlungsfähigkeit

Rechts- und Handlungsfähigkeit sind im Zivilgesetzbuch umschrieben (ZGB 11 und 12). Diese privatrechtlichen Begriffsbestimmungen gelten aus inneren Gründen auch für das öffentliche Recht[2]), soweit dieses nicht – wie für das Aktivbürgerrecht – eine eigene Regelung getroffen hat.

Rechts- und Handlungsfähigkeit gehören begrifflich zusammen: Die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, bedarf der Ergänzung durch die Fähigkeit, Rechte und Pflichten zu begründen und auszuüben. Während jedermann rechtsfähig ist, bezeichnet das Gesetz jedoch nur den mündigen Urteilsfähigen als handlungsfähig. Eine grosse Zahl von Personen sind daher wohl rechtsfähig, aber nicht (oder nur beschränkt) handlungsfähig. Sie vermögen regelmässig nur durch ihre gesetzlichen Stellvertreter (Eltern, vormundschaftliche Organe) zu handeln. Für die höchstpersönlichen Rechte ist die Stellvertretung ausgeschlossen[3]).

Von der Handlungsfähigkeit ist zu unterscheiden die Dispositionsfähigkeit (Verfügungsmacht), welche in einer besonderen Beziehung (z. B. Eigentum) zur Sache besteht, über die verfügt werden soll. Eine Person kann sehr wohl handlungsfähig, gleichzeitig aber dispositionsunfähig sein, so der Konkursit oder die Ehefrau aus Güterrecht[4]).

IV. Der Schutz der Persönlichkeit

Der Mensch ist in seiner Persönlichkeit von drei Seiten her bedroht: Er wird durch die Staatsgewalt eingeengt, von den Mitmenschen oft verletzt und häufig durch eigene unglückliche Anlagen gefährdet. Zahlreiche Bestimmungen der Rechtsordnung sollen die Persönlichkeit vor diesen Gefahren schützen.

Die Macht des Staates wird in den Verfassungen der Kantone und des Bundes eingeschränkt. Diese garantieren dem Bürger die Freiheitsrechte und gewisse Einrichtungen (Eigentum, Ehe usw.), sie verpflichten den Staat, alle Bürger gleich zu behandeln und ihnen die gleichen Freiheiten zu gewähren (BV 4 und 43 ff., bern. Staatsverfassung 72 ff.). Rechtswissenschaft und Gerichtspraxis haben den Schutz des Individuums noch verstärkt. Weil die

---

[1]) BGE 52 II 376.
[2]) *Egger*, N. 5 zu ZGB 11 und N. 5 zu ZGB 12. *Blumenstein*, System des Steuerrechts, S. 28.
[3]) *Egger*, N. 8 zu ZGB 19.
[4]) *von Tuhr*, Obligationenrecht, Bd. I, Seite 204 ff. *Egger*, N. 6 zu ZGB 12.

Persönlichkeit die Grundlage des demokratischen Staates ist, dürfen nicht nur einzelne ihrer Äusserungen gewährleistet, sondern es soll die Persönlichkeit als solche geschützt sein[1]). Die Bundesverfassung wird daher in dem Sinne ausgelegt, dass nicht nur die von ihr ausdrücklich genannten Freiheitsrechte, sondern überhaupt jede denkbare individuelle Freiheit garantiert ist[2]). Dem Schutz der Persönlichkeit dienen auch die von der rechtsstaatlichen Verwaltung beachteten Grundsätze der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit in der Wahl der anzuwendenden Mittel. Darnach soll sich jede Anordnung der Verwaltung auf das Gesetz stützen und unter den gesetzlich möglichen Massnahmen soll jene gewählt werden, welche die persönliche Freiheit am wenigsten beschränkt[3]).

Freiheitsrechte und Institutsgarantien gelten sinngemäss auch gegenüber Privaten. Daneben schützen das Strafrecht, das Recht über die unerlaubte Handlung und verschiedene andere Vorschriften des Zivilrechts (z. B. ZGB 27, 28, OR 19 ff.) die Persönlichkeit gegenüber den Mitmenschen.

Die Persönlichkeit wird vom Gesetzgeber auch vor ihrem eigenen Versagen geschützt: Niemand kann gültig auf seine Rechts- und Handlungsfähigkeit verzichten, sich seiner Freiheit entäussern oder sich in ihrem Gebrauche in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade beschränken (ZGB 27). Ferner bezwecken die meisten Beschränkungen der Handlungsfähigkeit den Schutz der Persönlichkeit vor eigenen Mängeln.

V. Die Beschränkung der Persönlichkeitsrechte

Der Mensch lebt in der Gemeinschaft. Seine Handlungen und Unterlassungen berühren die Interessen der Mitmenschen. Wollte er sich völlig frei und unbekümmert gebärden, so würde er damit die Gemeinschaft stören und die Freiheit der Mitmenschen bedrohen. Egger sagt mit Recht, schrankenloser Schutz der persönlichen Güter wäre der Tod der persönlichen Freiheit[4]). Die Persönlichkeitsrechte müssen mit Rücksicht auf die öffentliche Ordnung und die Freiheit des Einzelnen beschränkt werden[5]). Diese Beschränkungen sind wie die Persönlichkeitsrechte zwingender Natur und daher zum öffentlichen Recht zu zählen[6]).

Die Persönlichkeitsrechte sind nur unter dem Vorbehalt der öffentlichen Interessen gewährleistet, d. h. sie können aus Gründen der allgemeinen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit beschränkt werden[7]). Diese Schranken sind gesetzlich festzulegen. Doch ist der Vorbehalt der öffentlichen Interessen auch ohne entsprechende Gesetzesbestimmung wirksam, wenn es schwere, unmittelbar drohende Verletzungen der öffentlichen Ordnung abzuwehren gilt[8]).

---

[1]) BGE 45 I 133; 46 I 215.
[2]) *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, Seite 168 ff.
[3]) *Fleiner*, Einzelrecht und öffentliches Interesse, Seite 3 ff.
[4]) *Egger*, N. 53 zu ZGB 28
[5]) BGE 45 I 133. *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, Seite 389 ff. *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, Seite 168 ff.
[6]) *Mutzner*, Seite 7 ff.
[7]) BGE 45 I 133.
[8]) BGE 57 I 275; 60 I 121; 61 I 39; 67 I 76.

Denn der Staat ist verpflichtet, die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten (Polizeipflicht des Staates). Er hat ordnungs-, sicherheits- und sittlichkeitswidrige Handlungen zu unterdrücken. Anderseits darf auch das Polizeirecht selbst nicht schrankenlos sein, sonst würde es statt des Schutzes den Untergang der Freiheiten bedeuten. Insbesondere ist die Polizei zu vorbeugenden Massnahmen nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung befugt. Die Vermutung spricht für die Freiheit des Bürgers; im Zweifel haben polizeiliche Eingriffe zu unterbleiben[1]).

Die öffentlichen Interessen sind vorbehalten im Kindesschutzrecht (ZGB 283 ff.) gegenüber der elterlichen Gewalt, mit dem Expropriationsrecht gegenüber dem Eigentum, mit den Ehehindernissen des ZGB. Aus öffentlich-rechtlichen Gründen ist die Handlungsfähigkeit mit dem Vormundschaftsrecht beschränkt, darf die Vertragsfreiheit nicht zu Vereinbarungen benützt werden, die gegen das Recht der Persönlichkeit oder sonstwie gegen die öffentliche Ordnung verstossen. Die Kantone sind überdies befugt, aus öffentlichen Gründen selbst weitere Beschränkungen der Persönlichkeitsrechte einzuführen, wie dies z. B. mit der Marktpolizei, der Gesundheitspolizei und insbesondere in der Armenpflege geschehen ist.

B. Die Armenpflege

I. Allgemeines

Zahlreiche Einzelpersonen, private und öffentliche Fürsorgeeinrichtungen nehmen sich der Armen und Minderbemittelten an[2]). Die Voraussetzungen, Eigenschaften und Mittel dieser Fürsorge sind dabei wesentlich andere, je nachdem ob sie eine freiwillige private Hilfeleistung ist oder einen Akt der staatlichen Armenpflege darstellt. Vor allem aber unterscheiden sich private Hilfstätigkeit und öffentliche Armenfürsorge in den Folgen, die sich für den Bedürftigen mit der Unterstützung einstellen.

Die freiwillige Liebestätigkeit der Bürger und der privatrechtlichen Organisationen (Pro Infirmis, Stiftung für das Alter, Arbeiterhilfswerk usw.) entspringt den Geboten der Menschlichkeit und der christlichen Nächstenliebe. Ihr Ziel ist, menschliche Not zu lindern. Ihre Hilfe ist eine freiwillige: Niemand kann sie von Rechts wegen beanspruchen, niemand ist gehalten, sie anzunehmen. Die Persönlichkeitsrechte werden daher naturgemäss durch die freiwillige Liebestätigkeit nicht beeinträchtigt.

Anders verhält es sich mit der öffentlichen Armenpflege, der staatlichen Tätigkeit, welche den Bedürftigen den unentbehrlichen Lebensunterhalt gewähren und die Ursachen ihrer Armut beheben soll[3]). Die gesetzliche Armenpflege hat ihren Ursprung in der Bekämpfung des Bettler- und Landstreicherunwesens, das während Jahrhunderten die Bevölkerung unseres

---

[1]) *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, Seite 385 ff.
[2]) s. « Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz ».
[3]) gesetzliche Definitionen in AG 1, 2, AR 1, BL 1, GR 1, LU 1, SH 1.

Landes belästigte und bedrohte[1]). Die für heutige Verhältnisse unvorstellbaren Zustände besserten sich erst, als die Obrigkeit nicht nur die allerschärfsten Polizeimassnahmen ergriff, sondern auch mit Spenden an die Armen die bitterste Not linderte. Damit wurden der bis dahin für viele Familien lebensnotwendige Bettel eingedämmt und die öffentliche Ordnung und Sicherheit wieder hergestellt. Wie die «Bettelordnungen» jener Zeit, hat auch die geltende Armengesetzgebung die Aufgabe, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Die gesetzliche Armenpflege verfolgt somit einen ausgesprochen polizeilichen Zweck, wobei sie aber dem Menschlichkeitsgedanken fortschreitend mehr Platz einräumt[2]).

Der Staat sorgt nicht nur in der öffentlichen Armenpflege für die Bedürftigen. Er unterstützt die wirtschaftlich Schwachen mit vielen andern Massnahmen, die unter der Bezeichnung «Sozialfürsorge» zusammengefasst werden. Dazu gehören beispielsweise die Hilfe an notleidende Arbeitnehmer, an minderbemittelte Alte, Witwen und Waisen, an kriegsgeschädigte Heimkehrer. Die Sozialfürsorge ist ein Produkt des Wohlfahrtsstaates. Sie ist der freiwilligen Liebestätigkeit verwandt und hat keinen Polizeicharakter. Sie wird in der Literatur und in der Gesetzgebung als «gehobene Fürsorge» der Armenpflege gegenübergestellt, soll geradezu die Armengenössigkeit vermeiden[3]).

Die Armenpflege wirkt nach zwei Richtungen: sie behebt mit wirtschaftlicher Hilfe die materielle Not des Bedürftigen (Armenpflege im engern Sinn) und bekämpft die Ursachen der Armut (Armenpolizei im weitern Sinn). Als Armutsursachen kommen objektive Umstände (Krankheit, Gebrechen, grosse Kinderzahl bei kleinem Verdienst, Fehlen des Ernährers), sehr häufig aber auch ein fehlerhaftes Verhalten des Bedürftigen vor[4]). Ist dieses derart schwerwiegend, dass es die öffentliche Ordnung gefährdet (z. B. bei Arbeitsscheu, Trunksucht, lasterhaftem Lebenswandel, Liederlichkeit, Bettel, Vagantität), so erfolgt die Abwehr mit entsprechend wirksamen Massnahmen wie Disziplinierung, Bestrafung, Einweisung in eine Arbeitserziehungs- oder Trinkerheilanstalt und dgl. Dieser Zweig des Armenwesens wird als Armenpolizei (im eigentlichen Sinn) bezeichnet[5]). Die armenpolizeilich bedingten Persönlichkeitsbeschränkungen sind nicht Folgen der Armut, sondern eines gesellschafts- oder gesetzwidrigen Verhaltens. Sie beruhen also auf besonderen Voraussetzungen und werden daher in dieser Arbeit nicht besprochen.

---

[1]) vgl. die Schilderung der Bettlerzüge und Bettlerjagden in: *Geiser*, die Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern. Bundesgesetz betr. die Heimatlosigkeit, 18. Bettelverbote: AG 6, BE 44 und APG 1, 2, 27, BL 31, GL 43, NW 44, SG 4, TG 27, UR 49, ZH 57.

[2]) s. *Schmid*, Armenwesen, Seite 12. ZG 1: Begründung der Armenpflege «aus Rücksichten der Humanität und der öffentlichen Ordnung».

[3]) BGE 49 I 339; 64 I 244; 65 I 219. *Louis Python*, Rechtssprechung des Bundesgerichts. Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, 8, Abs. 3, bern. GV vom 8. 2. 48 über die zusätzliche Alters- und Hinterlassenenfürsorge, Art. 2; Vollziehungsverordnung dazu vom 10. 2. 1948, §§ 7, 8, 12. Regierungsrat St. Gallen, Kreisschreiben vom 4. 8. 1949 über die Armenfürsorge, Seite 3.

[4]) s. *R. von Dach*, die Statistik der Armutsursachen im Kanton Bern. s. die schweizerische Armutsursachenstatistik.

[5]) s. APG

II. Die Voraussetzungen der Unterstützung

Die Armenbehörden haben sich mit den Personen und Familien zu befassen, die öffentliche Unterstützung benötigen oder zu verarmen drohen (vorbeugende Armenpflege). Die staatliche Armenpflege greift erst ein, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit der Person oder Familie eingetreten ist oder nahe bevorsteht. Unterstützungsbedürftig im Sinne des Armenrechts ist, wer die zum Lebensunterhalt erforderlichen Mittel nicht besitzt und diese weder erarbeiten noch von seinen unterhalts- und unterstützungspflichtigen Angehörigen erhalten kann[1]).

Einige Armengesetze verlangen ausserdem, dass der Bedürftige der Unterstützung würdig sei. Der Unwürdige wird überhaupt nicht unterstützt[2]) oder doch nur, wenn er in erhöhtem Masse bedürftig ist[3]).

Der Staat mutet somit den Bedürftigen zu, dass sie unter Umständen auf erhebliche Persönlichkeitswerte verzichten, bevor sie unterstützt werden. Der Arme hat seine Lebenshaltung auf das unerlässliche Mindestmass zu beschränken, alle entbehrlichen Vermögensstücke zu verwerten, einen anderen Arbeitsplatz und andere Arbeit anzunehmen, seine Angehörigen um Hilfe anzugehen usw.

III. Die Fürsorgearten

Die Fürsorgemassnahmen werden nach den beiden Gruppen Selbstpflege und Versorgung unterschieden. In der Selbstpflege wird der Bedürftige von der Armenbehörde direkt unterstützt. Er bleibt in der Regel an seinem freigewählten Aufenthaltsort und sorgt mit der erhaltenen Zuwendung selbst für seinen Unterhalt. Mit der Versorgung wird der Bedürftige dagegen aus seinem gewohnten Lebenskreis weggenommen und einer Familie oder Anstalt zugewiesen, die für die Lebensbedürfnisse des Pfleglings zu sorgen haben[4]). Nicht an Selbstpflege oder Versorgung gebunden sind einige besondere Fürsorgemassnahmen, wie die Krankenpflege, die berufliche und hauswirtschaftliche Ausbildung Jugendlicher sowie das Patronat.

1. Die Selbstpflege

Die Armenbehörde hilft den sich selbst verpflegenden Personen und Familien meist damit, dass sie ihnen für eine bestimmte Ware Gutscheine abgibt oder beim Händler dafür Gutsprache leistet (d. h. sich gegenüber dem Händler verpflichtet, die Warenbezüge des Unterstützten zu bezahlen). Häufig unterstützt sie mit Naturalien oder Bargeld. Die Geldgabe ist für die Armenbehörde wie für den Bedürftigen die bequemste Fürsorgeart, doch erleichtert sie den Missbrauch, so dass einzelne Kantone grundsätzlich nur mit Gutscheinen, Gutsprachen und Naturalgaben unterstützen[5]).

---

[1]) AG 1, BL 30, BE 2. NE 15, SZ 1, 2, UR 4. *Schmid*, Armenwesen, Seite 81.
[2]) GL 22, 43, NE 17, NW 41, TI 14, TG 35, VD 108, VS 5.
[3]) UR 43. Regierungsrat des Kantons Bern in MbVR, Bd. 48, Nr. 2.
[4]) Im bernischen Armengesetz wird die Gesamtheit der Fürsorgemassnahmen einschliesslich der Selbstpflege als « Versorgung » bezeichnet. Die bernische Wohnsitzpraxis kennt einen weiteren Versorgungsbegriff (s. *Flückiger*, Armenpflege, S. 87).
[5]) NW 19, SG 3, TI Vo 73, UR 14.

Weil der Bedürftige nicht zahlungskräftig ist, gelingt es ihm nicht immer, die für seine oft vielköpfige Familie benötigte grosse Wohnung zu erhalten. Die Armenbehörde hilft hier, indem sie dem Vermieter den Mietzins garantiert oder selbst als Mieterin den Mietvertrag abschliesst. Ausnahmsweise verbürgt sie Nachgangshypotheken, um kinderreichen Familien ein eigenes Heim zu verschaffen.

Wesentlich ist die Beratung des Bedürftigen und seiner Familie. An vielen Orten steht hiefür ein ausgebildeter Fürsorger zur Verfügung, der einige Zeit in der Familie des Unterstützten verbringt und dort die Hausfrau und ihre Angehörigen belehrt und anleitet.

2. Die Versorgung

Die armenrechtliche Versorgung ist eine besondere Form, in welcher die Armenbehörde dem Bedürftigen den notwendigen Lebensunterhalt gewährt. Sie unterscheidet sich damit eindeutig von den Versorgungs- und Verwahrungsarten des Straf- und Armenpolizeirechtes, welche strafen, abschrecken und bessern wollen[1]). Die armenrechtliche Versorgung ist entweder Pflegeplatzversorgung (der Bedürftige wird bei einer Einzelperson oder Familie untergebracht) oder Anstaltsversorgung.

a) Die *Pflegeplatzversorgung* (nach ihrer hauptsächlichen Form auch Familienpflege genannt) gilt als besonders geeignet für Kinder und Jugendliche, die versorgt werden müssen[2]). Sie dient auch zur Unterbringung von arbeitsunfähigen Erwachsenen, Alten, Gebrechlichen und Kranken[3]).

Die Art des Pflegeplatzes und des Pflegeverhältnisses ist für die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung des Pflegekindes und das Wohl des erwachsenen Pfleglings ausschlaggebend. Dennoch enthalten die Armengesetze ausser etwa dem Verbot der Mindersteigerung[4]) und des Umgangs[5]) darüber meist nur allgemeine und für die Praxis wenig nützliche Vorschriften. Diese verlangen beispielsweise, das Pflegekind sei bei einer « geeigneten », « rechtschaffenen », « braven », « gutbeleumdeten » oder « verpflegungsfähigen » Familie unterzubringen, ohne aber diese dehnbaren Begriffe näher zu umschreiben und weitere Anforderungen an den Pflegeplatz zu nennen[6]). Dagegen haben in neuerer Zeit einige Kantone ausserhalb der Armengesetzgebung fortschrittliche Pflegekinderordnungen geschaffen, so der Kanton Bern mit der Verordnung vom 21. 7. 1944 betr. die Aufsicht über die Pflegekinder. Allerdings werden darin Aufgaben und Befugnisse der Armenbehörden ausdrücklich vorbehalten, doch hat die Direktion des Fürsorgewesens des Kantons

---

[1]) Die Verwahrung und Versorgung der unzurechnungsfähigen, also schuldlosen Täter nach StGB 14/15 weist allerdings recht ähnlichen Charakter auf wie gewisse armenrechtliche Versorgungsfälle (Schutz der Allgemeinheit).

[2]) AG 15, BE 12, FR 29, GL 17, 18, LU 25, NE 19, NW 17, SH Vo 11, SO 9, VS 16, ZH Vo 9.

[3]) GL 21, NE 19, SO 18, VS 16.

[4]) Zuschlag des Pfleglings in öffentlicher Versteigerung an denjenigen, der das geringste Pflegegeld fordert. Verbote in LU 28, NE 23, SO 18, TG 13.

[5]) Unterbringung des Pfleglings « im Kehr » (« Kehrgängerei ») bei mehreren Familien. Verbote in LU 28, TG 13.

[6]) AG 7, BL 37, BE 12, GL 17, LU 25, SH 37, TG 12, VS 45, ZH 31.

Bern[1]) mit Kreisschreiben vom 24. 5. 1945 analoge Bestimmungen für die bernischen Armenbehörden verbindlich erklärt. Der Kanton Waadt hat im Armengesetz von 1947 und der dazu erlassenen Ausführungsverordnung das Pflegekinderwesen ebenfalls fortschrittlich geregelt[2]).

Das einzelne Pflegeverhältnis wird nach mehreren Armengesetzen und der Praxis in einem von der Armenbehörde mit den Pflegeeltern abgeschlossenen Vertrag geordnet. Dieser bindet nicht nur die Vertragsparteien, sondern auch den Pflegling und seine gesetzlichen Vertreter (Eltern, vormundschaftliche Organe[3]). Im Pflegevertrag werden die Rechte und Pflichten der Pflegeeltern umschrieben und die Dauer sowie die allfällige Auflösung des Pflegeverhältnisses geregelt.

b) Der *Anstaltsversorgung* ist eigentümlich, dass der Bedürftige in Gemeinschaft mit seinesgleichen beherbergt, verköstigt und gepflegt, wenn nötig auch erzogen und geschult wird. Das Armenhaus ist heute wie ehedem das Sammelbecken, in welchem Idioten, erwerbsunfähige Alte, Gebrechliche, gefallene Mädchen, Geisteskranke, bildungsunfähige Kinder, Alkoholiker usw. gemeinsam untergebracht sind[4]). Daneben werden aber immer mehr Spezialanstalten aller Art (Taubstummen-, Blinden-, Schwachsinnigenheime, Waisenhäuser, Erziehungsheime, Erholungsheime, Spitäler, Heil- und Pflegeanstalten, Anstalten für Epileptiker) errichtet, so dass in einzelnen Kantonen bereits eine sehr differenzierte Anstaltsfürsorge möglich ist.

3. Die besonderen Fürsorgemassnahmen

Der erkrankte Bedürftige hat Anspruch auf die erforderliche Pflege und ärztliche Behandlung. Diese erfolgt an vielen Orten durch den sog. « Armenarzt », der bedürftige Kranke zu einem mit der Armenbehörde vereinbarten besonders günstigen « Armentarif » behandelt[5]). Die Armengenössigen sind regelmässig gehalten, den Armenarzt zu konsultieren, und somit in ihrer freien Arztwahl mehr oder weniger beschränkt[6]).

Die meisten Armengesetze sehen vor, dass fähige Jugendliche einen Beruf erlernen sollen. Seltener wird an die hauswirtschaftliche Ausbildung der Töchter gedacht. Mit der Förderung der Berufslehren durch den Armengesetzgeber hängt das im Kanton Bern für die vom Armenetat entlassenen Kinder geführte Patronat zusammen[7]): ein von der Armenbehörde bezeichneter « Patron »

---

[1]) Die frühere Benennung « Direktion des Armenwesens » ist in dieser Arbeit durchwegs durch die neue Bezeichnung « Direktion des Fürsorgewesens » bzw. « Fürsorgedirektion » ersetzt.

[2]) VD 62–67, Vo 67–70, 75–77.

[3]) GL 20, LU 29, NW 53, SH 39, SO 10, 29, TG 13, ZH 32.

[4]) Von den 1949 in eine bernische Armenanstalt eingetretenen 64 Personen waren 14 schwachsinnig, 10 geisteskrank, 4 arbeitsunfähig, 20 gebrechlich, 4 arbeitsscheu und 12 Alkoholiker und Liederliche.

[5]) BE Tarif vom 26. 6. 1907/16. 7. 1954.

[6]) LU 14, UR 52, ZG 7, Vo 10, ZH Vo 14.

[7]) BE 86, 87 sowie Dekret betr. die Fürsorge für die infolge des Austrittes aus der Schule vom Armenetat entlassenen Kinder vom 26. 2. 1903 und bern. EG zum ZGB 26, Abs. 2.

hat den Jugendlichen bei der Berufswahl zu beraten, ihm auf der Suche nach geeigneten Lehr- und Arbeitsplätzen zu helfen und ihn zu beaufsichtigen. Andere Kantone kennen ähnliche Einrichtungen. Gelegentlich wird das Patronat auf alle schutzbedürftigen Armengenössigen ausgedehnt[1]).

Diese kurze Darstellung der einzelnen Fürsorgearten zeigt, dass der Bedürftige allenfalls schwere Eingriffe in seine Persönlichkeitsrechte zu erdulden hat. In der Selbstpflege wird wegen der Unterstützung mit Gutsprachen und Gutscheinen oft in weiten Kreisen bekannt, wer unterstützt wird. So ist der Arme häufig der Geringschätzung seiner Mitmenschen preisgegeben. Die armenrechtliche Versorgung von Kindern und bevormundeten Personen wirft die Frage auf, ob diese Fürsorgemassnahme im Hinblick auf die Elternrechte, das Kindesschutz- und Vormundschaftsrecht des ZGB überhaupt zulässig ist. Dass mit der Art der Versorgung die Persönlichkeit des Versorgten schwer geschädigt werden kann, dürfte mit dem Hinweis auf gewisse «Pflege»-Verhältnisse (Verdingkinderschicksal) und den geschilderten Charakter vieler Armenanstalten hinlänglich begründet sein. Die besonderen Fürsorgemassnahmen beschränken unter Umständen die persönliche Freiheit ganz empfindlich (Zwang zur Behandlung durch den Armenarzt, zur Berufslehre, Pflicht der Unterordnung unter das Patronat).

IV. Die Wahl der Fürsorgeart

Die Kantone begnügen sich in der Regel damit, den Armenbehörden einen Katalog der Fürsorgemassnahmen vorzulegen. Was daraus im Einzelfall vorzukehren ist, soll die Behörde nach freiem Ermessen entscheiden. Sie hat etwa «unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel das in solchen Fällen Zweckdienliche anzuordnen», «für die Armen in gehöriger Weise zu sorgen» und dgl.[2]). Einige Armengesetze enthalten daneben wenigstens noch für gewisse Tatbestände Genaueres: Die Armenbehörden sollen bald auf die Höhe der Unterstützungskosten, bald auf die fürsorgerische Eignung einer Massnahme, hie und da auch auf die Wünsche und Gefühle des Unterstützten und seiner Familie Rücksicht nehmen. Je nach der Einstellung des Gesetzgebers wird mehr dieser oder jener Gesichtspunkt betont.

Die Unterstützungskosten entscheiden oft darüber, ob die Armenbehörde in Selbstpflege unterstützen kann oder den Bedürftigen versorgen muss[3]). In nicht allzu seltenen Fällen führen finanzielle Gründe dazu, dass eine Person an einem «billigen» Pflegeplatz untergebracht wird, statt die erforderliche Heim-Erziehung oder Heim-Pflege zu erhalten. Es stellt sich die Frage, ob und wann die Armenbehörden aus finanziellen Rücksichten wesentliche Persönlichkeitsrechte vernachlässigen dürfen.

Selbst die fürsorgerisch geeignete Massnahme verletzt unter Umständen das Persönlichkeitsrecht, wenn sie gegen den Willen des Betroffenen durch-

---

[1]) AG 18, GL 19, NW 52, SG 14, 63, ZH 26, 29, Vo 19–22.
[2]) AG 7, AR 4, BE 11, SH 1, SZ 6.
[3]) SH Vo 11, TI 13, Vo 61, 65, VD Vo 11, ZH Vo 9, 15. SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 19/20.

geführt wird. Dieser teilt die Auffassung der Armenbehörde über die zweckmässigste Unterstützungsart oft nicht: Rechtschaffene Eltern weigern sich, ihr Kind an einen Pflegeplatz zu geben, obwohl dort für das Kind sehr gut gesorgt wäre; eine alte Frau will nicht ins Spital eintreten, obwohl sie zu Hause keine genügende Pflege erhält; ein arbeitsscheuer Anstaltsinsasse wehrt sich dagegen, wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Armengesetze schreiben nur ausnahmsweise vor, dass die Fürsorgeart nach den Wünschen und mit Rücksicht auf die Gefühle des Bedürftigen und seiner Angehörigen zu wählen sei[1]). Dagegen entscheiden die Armenbehörden häufig nach diesem Gesichtspunkt, weil sie darauf angewiesen sind, dass der Unterstützte im Kampfe gegen die Armut mitwirkt[2]).

V. Die besonderen Unterstützungsfolgen

Die Armengenössigkeit führt oft dazu, dass die Persönlichkeitsrechte des Unterstützten auch aus Gründen beschränkt werden, die ausserhalb der eigentlichen Armenpflege liegen:

Der föderalistische Aufbau der Eidgenossenschaft bewirkt, dass die dauernd verarmten Personen die Niederlassungsfreiheit verlieren, indem sie nach der Bundesverfassung zur Rückkehr in den für sie unterstützungspflichtigen Heimatkanton bzw. in ihre Heimatgemeinde gezwungen werden können (BV 43, Abs. 3–5). Denn es ist kein Kanton verpflichtet, die auf seinem Gebiete niedergelassenen Angehörigen anderer Kantone dauernd zu unterstützen. Anderseits sind die Heimatkantone nicht gehalten, ihre auswärts wohnenden Bürger am Wohnort zu unterstützen. Sie können vielmehr den « Heimruf » erklären, d. h. die Unterstützung am Wohnort verweigern und damit die Ausweisung (« Heimschaffung ») ihres bedürftigen Bürgers durch den Wohnkanton provozieren. Die Heimschaffung stellt für die Betroffenen regelmässig eine sehr harte Massnahme dar. Eine ganze Anzahl von Kantonen[3]) haben daher im « Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung » vom 16. 6. 1937 gegenseitig darauf verzichtet, die dauernd verarmten Angehörigen anderer Konkordatskantone auszuweisen.

Der Armengenössige gilt nicht nur häufig bei seinen Mitmenschen als minderwertig, der Staat selbst hat ihn lange Zeit von der Teilnahme am staatlichen Leben ausgeschlossen. So sind noch heute im Kanton Nidwalden dauernd Armengenössige nicht stimmfähig, unbekümmert um die Ursache ihrer Armut (NW 38). Im übrigen werden immer mehr nur noch jene Personen im Aktivbürgerrecht eingestellt, die aus bösem Willen, aus Arbeitsscheu oder Liederlichkeit der Öffentlichkeit zur Last fallen[4]).

Wie die Konkursiten werden in einigen Kantonen auch die Armengenössigen nicht zum Betrieb einer Wirtschaft zugelassen. Den Wirten wird unter-

---

[1]) Rechtschaffenen Eltern sollen gegen ihren Willen keine Kinder weggenommen werden: NW 19, UR 16, ähnlich AR 4, FR 29, ZG 13.
[2]) MbVR 45/171.
[3]) s. S. 59, N. 4.
[4]) BE 82 in der Fassung vom 26. 6. 1949.

sagt, an ihnen von der Armenbehörde gemeldete Unterstützte Alkohol auszuschenken[1]). Der Kanton Nidwalden verbietet den Unterstützten sogar gänzlich den Besuch von Wirtschaften und Tanzlokalen (NW 42).

VI. Das Unterstützungs-Rechtsverhältnis

Mit der Bejahung der Unterstützungsbedürftigkeit wird zwischen der Armenbehörde und dem Bedürftigen ein Unterstützungs-Rechtsverhältnis begründet, das aus gegenseitigen Rechten und Pflichten besteht:

Die Armenbehörde hilft dem Unterstützten nicht nur wirtschaftlich, sie übernimmt häufig eine allgemeine Fürsorge- und Beistandspflicht, wie sie etwa den vormundschaftlichen Organen gegenüber ihren Schützlingen obliegt. In diesem Sinne sehen ältere Armengesetze vor, die elterliche und vormundschaftliche Gewalt könne der Armenbehörde übertragen werden[2]). Aber auch wo solche Bestimmungen fehlen, handeln die Armenbehörden nicht selten als vermeintliche gesetzliche Vertreter bzw. als vertragliche Stellvertreter oder aus Geschäftsführung ohne Auftrag im Namen des Unterstützten: sie veräussern ihm gehörende Vermögensstücke, sie schliessen für ihn Dienst- und Pflegeverträge ab, sie geben sogar quasi als gesetzliche Vertreter die Zustimmung zu Operationen an urteilsunfähigen Armengenössigen.

Die Armenbehörden sind berechtigt und verpflichtet, die Verhältnisse des Bedürftigen und seiner Familie gründlich abzuklären; denn die Fürsorge soll möglichst zweckmässig sein und jeder Missbrauch vermieden werden. Das Erkundigungsrecht umfasst Personalien, Familienverhältnisse, Aufenthalt, Niederlassung, Wohn-, Erziehungs-, Pflegeverhältnisse, besuchte Schulen, Ausbildung, Beruf, Konfession, Einkommen, Vermögen, Anwartschaften, Versicherungen, Verpflichtungen, Gebrechen, Krankheiten, Lebensführung des Bedürftigen. In erster Linie ist dieser selbst zur Auskunft verpflichtet[3]). Befragt werden aber auch Vormünder, Schutzpatrone, Arbeitgeber, Fürsorgebehörden, Steuerbehörden, Strafregisteramt. Es werden häufig Fürsorgeakten, Zivilprozessakten (Entmündigungs-, Ehescheidungs-, Vaterschaftsverfahren und dgl.), Strafakten, Vormundschaftsakten, Akten in Administrativverfahren beigezogen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen weist sogar den Arzt des Bedürftigen an, « auf begründetes Verlangen der Armenbehörde taxfrei über den Zustand des Kranken Aufschluss zu geben »[4]). Die Armenbehörde kann sich aber auch mit Hausbesuchen über die Verhältnisse des Bedürftigen und seiner Familie unterrichten[5]). Bei einer derart weitgehenden behördlichen Erkundigungsbefugnis bleibt offensichtlich nicht mehr viel von der persönlichen Geheimsphäre übrig.

Der Unterstützte ist verpflichtet, « die Unterstützung den Weisungen der Armenpflege entsprechend zu verwenden, eine zweckmässige Versorgung an-

---

[1]) Bern. Gastwirtschaftsgewerbegesetz 40.
[2]) BE 64b, NW 20, VS 46.
[3]) AG 11, AR 5, BL 33, GL 29, 40, NW 9, SG 17, SH 41, ZH 27.
[4]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 11.
[5]) BE 69, Instruktion für die Kreisarmeninspektoren 16 ff., FR 19, ZH Vo 11.

zunehmen und sich überhaupt den Anordnungen der Armenbehörde zu unterziehen»[1]). Das Weisungsrecht der Armenbehörde kann sehr einschneidend sein: Der Unterstützte hat die zugeteilte Arbeit anzunehmen[2]), eine andere Wohnung zu beziehen, häufig seine Lebensgewohnheiten zu ändern (Verzicht auf Bequemlichkeiten, andere Ernährung, Eigenversorgung, Führung eines Haushaltbuches, Abstinenzverpflichtung, Auflösung eines Konkubinats[3]). Es ist auch vorgekommen, dass Armenbehörden von Frauen die Vornahme der Sterilisation verlangten, um so unerwünschten Nachwuchs zu verhüten.

Das Erkundigungs- und Weisungsrecht wird durch das Kontrollrecht der Armenbehörde ergänzt, die den Unterstützten und die Verwendung der Unterstützung zu beaufsichtigen hat[4]). Diese Aufsicht wird ebenfalls mit Anfragen, Augenschein, Hausbesuchen und dgl. ausgeübt.

VII. Das Unterstützungsverfahren

Mit dem Begriff «Unterstützungsverfahren» werden die mannigfachen Formen zusammengefasst, in denen sich der Verkehr zwischen Armenbehörde und Unterstütztem abspielt. Von einem Verfahren im Sinne eines logisch aufgebauten Prozesses kann aber im Armenwesen keine Rede sein. Die Armenbehörde hat nicht nur auf das erste Gesuch hin, sondern während der ganzen Dauer des Unterstützungsverhältnisses immer wieder zu entscheiden, ob (noch) zu unterstützen ist, wie geholfen werden soll und welche Weisungen an die Unterstützung zu knüpfen sind. Die Armengesetze enthalten wenig darüber, in welche Form die Armenbehörde ihre Anordnungen zu kleiden hat. Neben der Verwaltungsverfügung werden daher in der Armenpflege häufig auch zivilrechtliche Mittel (Vertrag, Stellvertretung, Geschäftsführung ohne Auftrag, usw.) verwendet. Dies ist nicht ganz ungefährlich, denn die zivilrechtlichen Institute dienen dem Verkehr zwischen gleichgeordneten Rechtssubjekten. Der Armengenössige ist jedoch der Armenbehörde rechtlich untergeordnet und, was oft noch mehr ins Gewicht fällt, von ihr wirtschaftlich abhängig. So werden nicht selten auf dem Wege der «freiwilligen Verständigung mit dem Bedürftigen» Massnahmen durchgesetzt, für welche die gesetzlichen Grundlagen zweifelhaft sind oder überhaupt fehlen. Z. B. wird behauptet, ein Bedürftiger, der sich widerspruchslos in die Anstalt einweisen lasse, habe mit der Armenbehörde durch konkludentes Verhalten einen Vertrag über die (gesetzlich nicht zulässige) Anstaltsversorgung abgeschlossen. Die bernischen Armenbehörden benutzen vorgedruckte Formulare, wonach die ausserehelliche Mutter mit ihrer Unterschrift für alle Zeiten auf ihr Kind «verzichtet», die Armenbehörde ermächtigt, das Kind Pflegeeltern zur späteren Adoption zu übergeben und an Stelle der Mutter bei der Kindesannahme mitzuwirken.

---

[1]) AG 11, AR 5, BL 33, BE APG 5, 6, SH 41, ZH 27.
[2]) AG 8, BL 33, SH 41, TI 14, Vo 61, TG 35, VD 20, 108, ZG 20, ZH 27.
[3]) GL 50.
[4]) AG 9, BL 32, BE 11 Z. 2, 44 b, 64 b, SH 42, TI Vo 40, VD 40, ZH 26. Aufsicht über religiöse Erziehung: VS 2c.

Bestimmte Verfahrensgrundsätze sind in den Armengesetzen nur vereinzelt anzutreffen. Sie beziehen sich meist auf die vorläufige Unterstützung in Notfällen[1]), verlangen die Gewährung des rechtlichen Gehörs[2]) sowie die Beobachtung des Amtsgeheimnisses[3]).

VIII. Rechtsschutz und Verantwortlichkeit

Die Bestimmungen über den Rechtsschutz und die Verantwortlichkeit der Armenbehörden sind für das Persönlichkeitsrecht von grösster Bedeutung, weil die Armenpflege über ausserordentlich weitgehende Befugnisse verfügt.

1. Der Rechtsschutz

Mit der Verwaltungsbeschwerde bewirkt der Bedürftige, dass die von einem Beamten oder Mitglied einer Behörde getroffene Massnahme durch deren Vorgesetzte bzw. die Gesamtbehörde überprüft wird, so beispielsweise dieAnordnung eines Direktionsbeamten durch den Direktionsvorsteher, die Verfügung eines Fürsorgers durch die Armenkommission. Die Verwaltungsbeschwerde ist kein eigentliches Rechtsmittel, entspricht vielmehr dem üblichen «Dienstweg» und ist auch zulässig, wenn sie in der Armengesetzgebung nicht erwähnt wird.

Mit der Verwaltungsrechtsbeschwerde wird gegenüber der verfügenden Behörde der Entscheid einer übergeordneten Instanz angerufen. Sie ist ein Rechtsmittel und im Gesetz zu umschreiben. Die Verwaltungsrechtsbeschwerde ist in allen kantonalen Armengesetzen vorgesehen, wenn auch sehr verschiedenartig gestaltet:

In einigen Kantonen beurteilt der Regierungsrat die Beschwerde als einzige Instanz[4]), in andern als obere Instanz auf Rekurs gegen den erstinstanzlichen Entscheid einer Regierungsdirektion[5]) oder einer Bezirksbehörde[6]). Im Kanton Baselstadt sind der Regierungsrat erste und das Verwaltungsgericht obere Instanz (BS 13), im Kanton Neuenburg das Departement des Innern einzige Beschwerdebehörde (NE 44). Der Kanton Waadt bezeichnet Préfet und Chambre cantonale d'assistance bald je als einzige Instanz, bald als erstinstanzliche bzw. als Rekursbehörde (VD 41, 46, 48). Der Kanton St. Gallen sieht sogar drei Instanzen vor: Bezirksamt, Departement des Innern und Regierungsrat (SG 65).

Die Beschwerdebehörde überprüft in einigen Kantonen den Streitgegenstand nach freiem Ermessen[7]), in andern hat sie nur zu untersuchen, ob die angefochtene Verfügung das Gesetz verletzt oder willkürlich ist[8]). Im übrigen

---

[1]) AG 10, BE 56, Abs. 3, GL 23, SG 2, SH 36, SZ 5, UR 28, ZH 7, 16, 30. BG vom 22. 6. 1875 über die Verpflegungskosten erkrankter Personen usw. Bern. Verordnung vom 17. 3. 33 betr. hilflose Personen.

[2]) Bei Anstaltsversorgung: AR 14, SH 18, VD Vo 139. Bei Heimruf: BE Vo betr. wohnörtliche Unterstützung nach Konkordat 12; VD 30.

[3]) TI Vo 35.

[4]) AR 16, LU 57, NW 26, SH 7, 8, SZ 37, SO 32, UR 29, 38, ZG 10.

[5]) AG 31, 74, BL 7, 8, GL 27, 34, TI 32, 33, VS 28.

[6]) BE 116, FR 23, TG 21, 23, ZH 5, 6.

[7]) BS 13, SH 8, TG 21, TI 32, SO 32.

[8]) BE 116 in Verbindung mit Gemeindegesetz 63.

bestehen ausser der Angabe der Beschwerdefrist[1]) und der Pflicht der Beschwerdeinstanz, die Gegenpartei anzuhören, keinerlei Bestimmungen.

Kantonale Erlasse und Verfügungen können beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde (BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. 12. 1943) angefochten werden. Als Beschwerdegründe können u. a. geltend gemacht werden die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger einschliesslich des Willkürverbotes nach BV 4 und die Verletzung von Konkordaten.

2. Die Verantwortlichkeit der Armenbehörden

Viele Armengesetze kennen die Verantwortlichkeit der Fürsorgeorgane gegenüber dem Staat, sehen mehr oder weniger empfindliche Ordnungsbussen vor und verpflichten die fehlbaren Behörden und Beamten zu Schadenersatz an den Staat und die Gemeinden[2]). Dagegen werden die Armenbehörden in keinem Armengesetz verpflichtet, den Schaden zu vergüten, den sie Privaten schuldhaft zugefügt haben. Oft ergibt sich aber die Schadenersatzpflicht der Behörden und Beamten aus andern kantonalen Erlassen. So haften im Kanton Bern Gemeinden und Staat für den von ihren Behörden und Beamten verursachten Schaden und können hierfür direkt belangt werden[3]).

C. Die Voraussetzungen der armenrechtlichen Persönlichkeitsbeschränkungen

Das Persönlichkeitsrecht ist im Wesentlichen eidgenössisches Recht, das Armenrecht zur Hauptsache kantonales Recht. Dieser formalrechtliche Unterschied wird noch dadurch verstärkt, dass das Recht der Persönlichkeit teilweise im Zivilrecht umschrieben, das Armenwesen dagegen im öffentlichen Recht geordnet ist. Daraus ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen und bei der Gesetzesauslegung. Zu diesem formellen gesellt sich der materielle Gegensatz: Die Armenpflege vermag ihre Aufgabe ohne Beschränkung der Persönlichkeitsrechte des Unterstützten nicht zu erfüllen. Das heisst aber nicht, dass sich die Armenbehörden um die Persönlichkeitsrechte überhaupt nicht zu kümmern brauchen. Sie haben vielmehr in jedem Fürsorgefall zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine Persönlichkeitsbeschränkung erforderlich ist.

I. Die Kompetenzordnung der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung überlässt den Kantonen alle jene Kompetenzen, die nicht in der Bundesverfassung selbst der Bundesgewalt übertragen sind (BV 3). Damit werden die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen

---

[1]) Kanton Bern: 14 Tage für Beschwerden gegen Gemeindearmenbehörden nach Gemeindegesetz 63 ff.; 30 Tage für Beschwerden gegen kantonale Fürsorgebehörden nach Verwaltungsrechtspflegegesetz 33 ff.

[2]) AG 73, BL 72, BE 117, LU 63, 64, SH 73, 74, SZ 36, SO 33, TI 46, ZH 61.

[3]) Bern. Staatsverfassung 15. Gesetz über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung 38. Bernisches Gemeindegesetz 39.

lückenlos und widerspruchsfrei ausgeschieden. Für Persönlichkeitsrecht und Armenpflege gilt folgendes:

Die Persönlichkeitsrechte sind zu einem wesentlichen Teil in der Bundesverfassung selbst umschrieben[1]), zum andern Teil vom Bund gestützt auf BV 64 als Zivilgesetzgeber normiert worden[2]). Die Kantone sind von der Gestaltung der Persönlichkeitsrechte ausgeschlossen (ausgenommen das Aktivbürgerrecht, BV 43).

Das Armenwesen ist dagegen Sache der Kantone. Die Bundesverfassung hat einzig das Verhältnis zwischen den Kantonen geregelt (BV 45, Abs. 3–5) bzw. der Bundesgewalt zu diesem Zweck bestimmte Befugnisse vorbehalten[3]).

Damit, dass Bund und Kantone je nur innerhalb ihrer Zuständigkeit legiferieren, ist aber eine harmonische Rechtsordnung noch nicht gewährleistet. Die von Bund und Kantonen geschaffenen Rechtskreise müssen dazu aufeinander abgestimmt sein[4]). Bestehende Gegensätze sind vom Bundesrecht her aufzulösen; denn der Bund hat die Entscheidungsbefugnis wie ein Einheitsstaat[5]). Er bestimmt somit auch, wie weit das Persönlichkeitsrecht durch die kantonale Armengesetzgebung und Armenpflege beschränkt werden darf. Da der Bund hierüber aber keine Vorschriften erlassen hat, sind wir auf die Rechtsauslegung angewiesen.

II. Die Bundesverfassung über das Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege

Der Verfassungsgesetzgeber selbst gibt einige Anhaltspunkte darüber, wie er das Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege wertet:

Die Bundesverfassung betrachtet die Armenpflege als eine von den Kantonen zu besorgende staatliche Aufgabe. Damit räumt aber die BV den Kantonen implicite auch die Befugnis ein, jene Massnahmen anzuordnen, die nötig sind, um diese Aufgabe zu erfüllen[6]). Da die Armenpflege nicht ohne Beschränkung der Persönlichkeitsrechte auskommt, ist diese als ein grundsätzlich durch die BV zugelassenes Mittel der Armenfürsorge zu betrachten.

Dasselbe ist aus BV 45 zu schliessen. Darnach ist der Wohnkanton berechtigt, die Niederlassung jenen Angehörigen anderer Kantone zu entziehen, die dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen (BV 45, Abs. 3), und sind die Kantone mit wohnörtlicher Armenpflege befugt, Kantonsangehörigen die Niederlassung in einer andern Gemeinde nur zu gestatten, wenn

---

[1]) BV 4: Rechtsgleichheit. BV 31, 43 ff: politische Rechte, Freiheitsrechte und Institutsgarantien.

[2]) Rechtsfähigkeit, Handlungsfähigkeit, Elternrechte usw.

[3]) BV 48 und BG vom 22. 6. 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter, usw. armer Angehöriger anderer Kantone.

[4]) *Burckhardt*, Kommentar zu BV 3. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 24/25. *Imboden*, Bundesrecht bricht kantonales Recht, S. 30 f.

[5]) « Bundesrecht bricht kantonales Recht », *Imboden*, a. a. O., S. 67. *Burckhardt*, Kommentar zu BV 3 und 64; ferner in ZBJV 68, S. 305 ff. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 23.

[6]) *Sträuli*, S. 151 ff.

sie arbeitsfähig sind und an ihrem bisherigen Wohnort im Heimatkanton nicht bereits dauernd unterstützt waren (BV 45, Abs. 4). Die Bundesverfassung erlaubt also den Kantonen, eines der wichtigsten Persönlichkeitsrechte, die Niederlassungsfreiheit, aus armenrechtlichen Gründen aufzuheben.

BV 45, Abs. 3 und 4 zeigen überdies, dass nach der Meinung des Verfassungsgesetzgebers nicht jede armenpflegerische Situation es rechtfertigt, die Persönlichkeitsrechte zu beschränken: Dem vorübergehend Unterstützungsbedürftigen darf die Niederlassung nicht entzogen werden[1]); ebensowenig darf in Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege dem bedürftigen, aber arbeitsfähigen Kantonsbürger die Niederlassung verweigert werden (BE 108 ist somit verfassungswidrig). Die Niederlassungsfreiheit kann also nur aufgehoben werden, wenn hiefür eine erhöhte armenpflegerische Notwendigkeit vorliegt.

Nach BV 54, Abs. 2, darf das Recht zur Ehe weder aus kirchlichen noch ökonomischen Rücksichten, noch wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen beschränkt werden. Damit sind auch armenrechtliche Beschränkungen des Rechtes zur Ehe ausgeschlossen[2]). Dieses Persönlichkeitsrecht wird demnach von der Bundesverfassung höher gewertet als alle denkbaren armenpflegerischen Bedürfnisse. Es ist im Verhältnis zur Armenpflege ein absolutes, unantastbares Recht. BV 45 und 54 lassen erkennen, dass der Verfassungsgesetzgeber die einzelnen Persönlichkeitsrechte verschieden einschätzt und sie je nach ihrer Bedeutung mehr oder weniger vor armenrechtlichen Eingriffen schützt.

Schliesslich lässt sich aus BV 45, Abs. 3 und 4 auch ableiten, dass die Armenpflege aus finanziellen Gründen Persönlichkeitsbeschränkungen verfügen darf. Die Bundesverfassung gestattet den Kantonen nämlich aus ausgesprochen finanziellen Rücksichten, die Niederlassungsfreiheit aufzuheben: Der Wohnkanton soll nicht wegen der geltenden Freizügigkeit durch Bürger anderer Kantone über Gebühr belastet werden und daher dauernd Unterstützungsbedürftige in den Heimatkanton zurückschieben dürfen. Dieser wiederum soll nicht zu der kostspieligen (weil für ihn wenig kontrollierbaren) Unterstützung nach auswärts genötigt sein, sondern seine verarmten Bürger zur Unterstützung heimrufen können.

III. Das Bundeszivilrecht zum Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege

Das Bundeszivilrecht nimmt nirgends direkt auf das Verhältnis von Persönlichkeitsrecht und Armenpflege Bezug. Doch geben ZGB 6, 27, 328/329 und OR 19 darüber einigen Aufschluss:

1. Der Vorbehalt des kantonalen öffentlichen Rechts nach ZGB 6

Die Kantone werden laut ZGB 6 in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht nicht beschränkt. Sie wären also berechtigt,

[1]) BGE 49 I 449, 58 I 44, 66 I 66, 71 I 237.
[2]) BGE 50 II 215.

ihr Armenwesen unbekümmert um das Persönlichkeitsrecht des ZGB zu ordnen. Doch ist ZGB 6 einschränkend auszulegen:

Das Persönlichkeitsrecht des ZGB ist zwingendes, also materiell öffentliches Recht. Zwar gilt ZGB 6 nach Lehre und Praxis auch gegenüber dem bloss formellen Zivilrecht[1]). Doch ist hier zu beachten, dass der Bundesgesetzgeber den Normen für einen bestimmten Sachverhalt deshalb zwingenden Charakter verleiht, weil er aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit diesen Tatbestand nur so geregelt haben will. Die Kantone sind an den vom Bunde bekundeten Willen gebunden und nicht befugt, den gleichen Tatbestand aus denselben öffentlich-rechtlichen Erwägungen nach eigenem Gutfinden zu ordnen[2]). Insbesondere sind die Kantone dort als Gesetzgeber ausgeschaltet, wo der Bund selbst alle öffentlich-rechtlichen Gründe berücksichtigt und die Materie abschliessend geregelt hat. Dies trifft beispielsweise zu für die Rechts- und Handlungsfähigkeit, das Kindesschutzrecht (ZGB 283 ff.), das Vormundschaftsrecht und andere Teile des Familienrechts[3]). Ist die bundesrechtliche Ordnung dagegen keine abschliessende, so können die Kantone gemäss ZGB 6 davon aus weiteren öffentlich-rechtlichen Gründen abweichen[4]). Dies gilt insbesondere auch für die Gründe der Armenpflege. Da der Bund nicht Armengesetzgeber ist, darf regelmässig angenommen werden, er habe es den Kantonen übertragen, die armenpflegerischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Nur die aus «haltbaren Gründen des öffentlichen Rechts» aufgestellten kantonalen Bestimmungen haben gegenüber dem Bundeszivilrecht Bestand[5]). Damit sind die Kantone nicht nur entsprechend BV 64 als Zivilgesetzgeber ausgeschaltet (ausgenommen die Fälle ausdrücklicher Kompetenzdelegation), es ist zugleich auch gesagt, dass die kantonalen Vorschriften einem schützenswerten öffentlichen Interesse entsprechen müssen. Dies trifft sicher für jene armenpflegerischen Massnahmen zu, die dem Bedürftigen den notwendigen Lebensunterhalt sichern und so die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrechterhalten. Fraglich ist dagegen, ob die Kantone gestützt auf ZGB 6 Vorschriften, die sich mit gehobener Fürsorge befassen, also über die eigentliche Aufgabe der Armenpflege hinausgehen, erlassen können. Allerdings lässt sich die Grenze zwischen armenrechtlichem Zwangsbedarf und gehobener Fürsorge nicht scharf ziehen oder allgemeingültig festlegen. Die Anschauungen über das zum Leben unbedingt Notwendige sind von Kanton zu Kanton, oft von Ort zu Ort verschieden und wandeln sich im Laufe der Zeit. Heute wird der armenrechtliche Zwangsbedarf nicht mehr dem biologischen Mindestmass gleichgesetzt, das für das menschliche Leben erforderlich ist. Zum armenrechtlich Notwendigen gehören alle jene Werte, die vorhanden sein müssen, damit der Bedürftige fähig und gewillt wird, sich in die menschliche Gemein-

---

[1]) *Egger*, N. 5 zu ZGB 6. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 68.
[2]) BGE 58 I 31 f.
[3]) *Mutzner*, a. a. O., S. 49.
[4]) *Burckhardt*, ZBJV 68, S. 305 ff. *Egger*, N. 16 zu ZGB 6. *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, S. 421 ff. *Tuor*, ZGB, S. 23.
[5]) BGE 43 I 286. 58 I 178. 76 I 325.

schaft einzuordnen. Dazu ist ihm auch ein gewisses Minimum an Persönlichkeitswerten (Erziehung, Ausbildung, « Heimat »[1]) zu vermitteln.

Dass finanzielle Rücksichten in gewissen Fällen Persönlichkeitsbeschränkungen rechtfertigen, wurde bereits aus BV 45 abgeleitet. Die Kostenfrage ist aber ganz allgemein für die Handlungen der Armenbehörden mitbestimmend (s. S. 9 hievor). Sind finanzielle Rücksichten « haltbare Gründe des öffentlichen Rechts » ? In Literatur und Judikatur wird die Auffassung vertreten, fiskalische Interessen vermöchten einen Eingriff in privatrechtliche Verhältnisse nicht zu rechtfertigen[2]). Dieser Grundsatz darf jedoch nicht ohne weiteres auf die Armenpflege übertragen werden. Denn hier tritt der Staat nicht als fordernder Fiskus auf, es werden im Gegenteil von ihm Leistungen verlangt. Der Bürger hat aber alle seine Kräfte anzuspannen und sich einzuschränken, damit er ohne öffentliche Hilfe auskommen kann. Muss er den Staat dennoch um Unterstützung angehen, so hat er dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit möglichst wenig belastet wird. Der Zivilgesetzgeber mutet in diesem Bestreben sogar Dritten ganz erhebliche Einschränkungen in ihren persönlichen Verhältnissen zu : Die Blutsverwandten der auf- und absteigenden Linie sind wenn nötig verpflichtet, dem Bedürftigen alles zuzuwenden, was ihr eigenes Existenzminimum übersteigt (ZGB 328/329). Die unterhaltspflichtigen Personen (Eltern, Ehegatte usw.) können für die geschuldeten Unterhaltsbeiträge sogar unter das Existenzminimum gepfändet werden[3]). Umso eher hat der Unterstützte selbst Eingriffe in seine Persönlichkeitsrechte zu dulden.

Ist eine vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehene Massnahme bereits in der Bundesgesetzgebung enthalten, so kann er sich nicht auf schützenswerte öffentliche Interessen berufen. Das Nebeneinanderbestehen gleichlautender eidgenössischer und kantonaler Bestimmungen läuft vielmehr dem öffentlichen Interesse zuwider[4]) und ist rechtlich ausgeschlossen[5]). In dieser Hinsicht sind namentlich die Versorgungsmassnahmen der Armengesetze aber auch andere mit dem Vormundschafts- und Kindesschutzrecht konkurrierende kantonale Vorschriften zu prüfen.

Das kantonale öffentliche Recht darf das Bundesrecht nicht vereiteln[6]). Als « Vereitelung » ist aber nicht schon jedes Abweichen vom Bundesrecht zu betrachten, denn sonst wäre der Vorbehalt von ZGB 6 überhaupt bedeutungslos. Die Kantone sind befugt, das Bundeszivilrecht aus öffentlich-rechtlichen Gründen einzuschränken; insbesondere dürfen sie einen vom Bund angestrebten Fortschritt erweitern[7]). Ob Bundesrecht vereitelt wird, ist eine

---

[1]) s. *Paul Moor*, « Umwelt, Mitwelt, Heimat ».
[2]) *Mutzner*, a. a. O., S. 26. BGE 37 I 531.
[3]) BGE 44 III 200, 45 III 83, 55 III 154, 58 III 167, 63 III 108, 65 III 27.
[4]) *Egger*, N. 3 der Vorbemerkungen zu ZGB 252/359. N. 7 zu ZGB 283.
[5]) *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, S. 92 ff. *Imboden*, Bundesrecht bricht kantonales Recht, S. 14 f.
[6]) *Burckhardt*, Kommentar zu BV 3, ZBJV 68, S. 305 ff. *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, S. 65 ff. *Egger*, N. 14 zu ZGB 6. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 68.
[7]) *Egger*, N. 5 zu ZGB 284. *Mutzner*, a. a. O., S. 77. BGE 37 I 50, 76 I 325.

Frage sachlicher Abwägung der beteiligten öffentlichen Interessen. Das kantonale öffentliche Recht soll der Grundhaltung des Bundesrechts entsprechen und dessen Absichten nicht durchkreuzen[1]). Armenrechtliche Vorschriften, welche die Persönlichkeitsrechte des Bedürftigen verletzen, um ihn selbst oder von ihm gefährdete andere Personen zu schützen, sind demnach zulässig. Denn das Bundesrecht selbst hat aus denselben Gründen beispielsweise im Kindesschutz- und Vormundschaftsrecht der persönlichen Freiheit Grenzen gesetzt. Dagegen würde Bundesrecht vereitelt mit einer kantonalen Pflegekinderordnung, welche die Versorgung eines normal begabten Kindes in Verhältnisse gestatten würde, in denen ein angemessener Schulunterricht nicht möglich ist.

2. Die Bedeutung von ZGB 27 und OR 19 für die Armenpflege

Nach ZGB 27 kann niemand auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit ganz oder zum Teil verzichten, sich seiner Freiheit entäussern oder sich in ihrem Gebrauche in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade beschränken. OR 19 erklärt Vereinbarungen für unzulässig, die gegen die öffentliche Ordnung (geschriebenes und ungeschriebenes öffentliches Recht einschliesslich der Persönlichkeitsrechte) verstossen. Mit diesen beiden Bestimmungen schützt der Gesetzgeber den Schwachen vor der bei der geltenden Vertragsfreiheit bestehenden Gefahr, vom Stärkeren ausgenutzt zu werden.

ZGB 27 und OR 19 haben zwingenden Charakter, gehören also materiell zum öffentlichen Bundesrecht[2]) und gelten grundsätzlich auch für die von den Armenbehörden mit dem Unterstützten abgeschlossenen Verträge. Auch gegenüber den Armenbehörden kann nicht gültig auf die Rechts -und Handlungsfähigkeit verzichtet werden[3]) (selbst wenn das kantonale Recht dies vorsehen würde; denn der Bund hat Rechts- und Handlungsfähigkeit abschliessend geordnet). Die Armenbehörde darf den Bedürftigen nicht veranlassen, sich in seiner Freiheit in einem Recht und Sittlichkeit verletzenden Grade zu beschränken, oder mit ihm etwas vereinbaren, das sonstwie gegen die öffentliche Ordnung verstösst. Recht und Sittlichkeit – was mit öffentlicher Ordnung gleichbedeutend ist – sind dabei aber weder einseitig vom Persönlichkeitsrecht, noch einseitig vom Armenrecht aus zu beurteilen, sondern im Rahmen der gesamten Rechtsordnung, wozu Persönlichkeits- und Armenrecht gehören, zu verstehen. Recht und Sittlichkeit sind verletzt, wenn ein Vertrag dem allgemeinen öffentlichen Wohl zuwiderläuft. Dieselbe Freiheitsbeschränkung, die vom Bedürftigen einem Privaten gegenüber eingegangen ungültig ist, kann gegenüber der Armenbehörde aus zwingenden öffentlichen Gründen gerechtfertigt sein. Auch hier sind immer alle beteiligten öffentlichen Interessen miteinander abzuwägen.

---

[1]) *Burckhardt*, Kommentar zu BV 64, S. 586 ff. und dort angegebene Literatur. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 68. BGE 58 I 32, 63 I 173, 64 I 28, 76 I 326.

[2]) *Egger*, N. 7 zu ZGB 27.

[3]) *Egger*, N. 12 zu ZGB 27.

IV. Allgemeingültige Rechtsgrundsätze und armenrechtliche Persönlichkeitsbeschränkungen

Der moderne Rechtsstaat hat einige Grundsätze ausgebildet, die für ihn charakteristisch geworden sind und entweder als Gesetzesrecht oder als Gewohnheitsrecht allgemeingültig sind. Darnach hat die staatliche Verwaltung immer gesetzesgemäss zu handeln, die Regeln der Verhältnismässigkeit zu beachten und die Bürger rechtsgleich zu behandeln.

1. Die Gesetzmässigkeit der Verwaltung

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit verlangt, dass sich jede Anordnung der Verwaltung auf das Gesetz stütze[1]). Insbesondere ist jeder Eingriff in Freiheit und Eigentum der Bürger nur auf Grund gesetzlicher Bestimmungen zulässig[2]). Als solche sind alle eidgenössischen und kantonalen Normen (Verfassungen, Gesetze, Verordnungen usw.) und das Gewohnheitsrecht aufzufassen. Allerdings ist umstritten, ob sich im öffentlichen Recht überhaupt Gewohnheitsrecht bilden kann[3]). Auf keinen Fall kann das geschriebene Recht durch Gewohnheitsrecht aufgehoben oder abgeändert werden. Gewohnheitsrecht ist nur möglich, wo im Gesetzesrecht Lücken bestehen. Aber auch hier ist die «konstante Verwaltungspraxis» nicht Gewohnheitsrecht, solange sie nicht vom Gesetzgeber, also vom Volke, als Recht empfunden und geachtet wird.

Zivilrechtliche Grundsätze lassen sich in der Regel nicht auf öffentlichrechtliche Verhältnisse übertragen. Denn im öffentlichen Recht gilt nur, was als zwingend vorgeschrieben oder gewohnheitsrechtlich als zwingend erklärt ist. Doch kann das Zivilrecht zur Auslegung unklaren öffentlichen Rechts herangezogen werden, wenn es sich in die Gedankengänge des öffentlichen Rechts einfügen lässt[4]). Dabei ist namentlich zu beachten, dass das Privatrecht die Beziehungen zwischen gleichgeordneten Rechtssubjekten regelt, während Armenbehörde und Pflegling sich als über- und untergeordnet gegenüberstehen.

Nach Lehre und Praxis ist die Verwaltung befugt, sich zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zivilrechtlicher Mittel zu bedienen. Die Armenbehörde kann als Organ eines Privatrechtssubjekts (Gemeinde, Kanton; ZGB 52) mit den Bedürftigen Rechtsgeschäfte abschliessen. Ist auch der Geschäftsinhalt privatrechtlicher Natur, so gelten für ihn die Regeln des Zivilrechts. Gehört der Vertragsgegenstand dagegen dem öffentlichen Rechte an, so bleibt dieses trotz der zivilrechtlichen Form massgebend, denn über das zwingende Recht kann nicht beliebig disponiert werden[5]).

Eine bestimmte Massnahme ist nur dann rechtmässig, wenn die Gesetzesstelle, auf der sie beruht, rechtsgültig ist. Die Verwaltungsbehörden sind aber

---

[1]) *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, S. 130 ff. Einzelrecht und öffentliches Interesse, S. 3 ff.
[2]) *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, S. 131.
[3]) *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, S. 83 ff. *Blumenstein*, System des Steuerrechts, S. 11.
[4]) *Mutzner*, a. a. O., S. 32 f.
[5]) *Burckhardt*, Vertrag und öffentliches Recht, S. 91.

nur in beschränktem Umfang befugt, die Normen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen. So haben die kantonalen Behörden das eidgenössische Recht ohne weiteres als rechtmässig hinzunehmen[1]), geht doch hier selbst dem Bundesgericht die Prüfungsbefugnis weitgehend ab. – Kantonale Vorschriften können das Bundesrecht wie auch das übergeordnete kantonale Recht verletzen. Die Prüfungsbefugnis im Hinblick auf höheres kantonales Recht wird den unteren Verwaltungsbehörden (also auch den Armenbehörden) durchwegs versagt und steht nur den Gerichten, allenfalls auch der Regierung und dem Parlament zu[2]). Dagegen sind alle Verwaltungsbehörden verpflichtet, die Rechtsgültigkeit des anzuwendenden kantonalen Rechts zu prüfen, wo Zweifel über seine Bundesrechtsmässigkeit möglich sind[3]). Bundesrechtswidrige kantonale Bestimmungen sind nichtig und ihre Anwendung kann keiner Behörde zugemutet werden.

Von der Prüfung der Rechtsgültigkeit ist die Auslegung der Gesetze nach ihrem materiellen Inhalt zu unterscheiden. Jede Behörde hat die Gesetze, die sie anwendet, in diesem Sinne auszulegen, gleichgültig, ob es sich um eidgenössisches oder kantonales Recht handelt. Die richtige Auslegung löst sehr oft (scheinbare) Widersprüche zwischen kantonalem und eidgenössischem Recht, ohne dass überhaupt nach der Rechtsgültigkeit gefragt werden muss. Dasselbe gilt im Verhältnis von untergeordnetem zu übergeordnetem kantonalem Recht.

2. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Die Armenbehörden üben die Armenpflege weitgehend nach ihrem freien Ermessen aus. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit[4]) verlangt, dass die Behörde ihre Ermessensfreiheit mit möglichster Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte gebraucht. Das Persönlichkeitsrecht darf nur so weit beschränkt werden, als es das öffentliche Interesse unbedingt erfordert. Stehen der Behörde mehrere Wege zur Verfügung, um den Zweck der Armenfürsorge zu erreichen, so ist jener zu wählen, der von allen mit dem geringsten Eingriff in die Persönlichkeit beschritten werden kann. Weitergehende Beschränkungen zu dulden ist der Bürger nicht verpflichtet[5]).

3. Das Gebot der Rechtsgleichheit

Die Rechtsgleichheit gibt dem Bürger Anspruch auf gleiche Freiheit und gleiche Behandlung durch die Behörden, wie sie unter denselben oder ähnlichen Umständen den andern Bürgern gewährt werden. Anderseits ist die Behörde verpflichtet, in ihren Entscheiden wesentlich verschiedenartige Verhältnisse entsprechend zu berücksichtigen: Gleichbehandlung unter ungleichen Voraussetzungen stellt eine Rechtsungleichheit dar[6]).

---

[1]) *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 119.
[2]) *Imboden*, Bundesrecht bricht kantonales Recht, S. 22 und 141. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 121.
[3]) *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 120.
[4]) *Fleiner*, Institutionen des Verwaltungsrechts, S. 130 ff. Einzelrecht und öffentliches Interesse, S. 3 ff.
[5]) BGE 67 I 76, 70 I 3, 71 I 87, 71 I 256, 73 I 10, 73 I 99.
[6]) *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, S. 401, ferner wie Note [4]).

Das Gebot der Rechtsgleichheit beschränkt wie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit das freie Ermessen der Verwaltung. Geht es um Persönlichkeitsrechte, so ist diese Beschränkung voll gerechtfertigt. Anders verhält es sich jedoch für gewisse staatliche Leistungen an die Bürger. Hier könnte die Verwaltung «über dem Streben, jeden jederzeit gleichmässig zu berücksichtigen, den Blick auf das Allgemeine und auf die Zukunft verlieren und ihr freies Ermessen einbüssen»[1]). Solche staatliche Leistungen sind daher oft nicht als subjektive Rechte der Bürger ausgebildet, sondern lediglich als objektivrechtliche Vorschriften gestaltet, welche die staatlichen Behörden binden. Dies trifft in besonderem Masse auf die Armenpflege zu: der Bedürftige hat kein Recht auf Unterstützung[2]) bzw. auf eine bestimmte Unterstützungsleistung. Er kann von der Armenbehörde nur verlangen, dass sie sich gesetzesgemäss verhalte.

---

[1]) *Fleiner*, Einzelrecht und öffentliches Interesse, S. 37/38.

[2]) BE 81: «Kein Armer kann Anspruch auf Unterstützung aus öffentlichen Mitteln auf dem Wege Rechtens erheben und verfolgen.»

Besonderer Teil

A. Die Voraussetzungen der Armenunterstützung

Armenunterstützung erhält, wer unterstützungsbedürftig ist. Einige Kantone unterstützen jedoch jene Armen nicht, die sie als unterstützungsunwürdig betrachten. Überdies ist jedes Gemeinwesen nur für die ihm (nach Heimat oder Wohnsitz) angehörenden Bedürftigen unterstützungspflichtig, was im allgemeinen für die Persönlichkeitsrechte bedeutungslos ist, sich aber auf die Niederlassungsfreiheit der Unterstützten auswirkt (s. S. 54 ff.).

I. Die Unterstützungsbedürftigkeit

Wer seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann, ist im Sinne des Armengesetzes unterstützungsbedürftig. Ob eine Person oder Familie der Unterstützung bedarf, hängt also einerseits davon ab, was in der Armenpflege als lebensnotwendig angesehen wird, anderseits davon, ob die Person oder Familie diesen Notbedarf aus Arbeitserwerb, aus Vermögen und mit den Beiträgen der unterhalts- und unterstützungspflichtigen Angehörigen zu decken vermag.

1. Das armenrechtliche Existenzminimum

Die Armenpflege soll dem Bürger den « notwendigen Lebensunterhalt » gewährleisten. Was darunter zu verstehen ist, wird in den Armengesetzen nicht gesagt. Der armenrechtliche Notbedarf lässt sich eben nicht ein für allemal fest umschreiben oder schematisch bestimmen. Die Armenpflege hat sich mit derart mannigfaltigen Verhältnissen zu beschäftigen, dass ihr mit schablonenhaften Vorschriften nicht gedient wäre. Umso wichtiger ist aber, dass sie über das armenrechtliche Existenzminimum eine klare Vorstellung besitzt.

Auszugehen ist von der Aufgabe, welche dem Armenwesen zugedacht ist: Die Armenpflege hat dafür zu sorgen, dass die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit nicht deshalb gestört wird, weil einzelne Personen kein menschenwürdiges Dasein besitzen. Solche Personen werden naturgemäss häufig straffällig oder treten sonstwie in Gegensatz zur Gesellschaftsordnung; in jedem Falle bilden sie infolge ihrer Verwahrlosung und bitteren Armut für die Mitmenschen ein Ärgernis, das im humanen demokratischen Rechtsstaat als Störung der öffentlichen Ordnung empfunden wird. Mit der Armenunterstützung wird dieses Ärgernis behoben und der Unterstützte befähigt, seinen Lebensunterhalt zu finden, ohne dass er die öffentliche Ordnung zu stören braucht. Das armenrechtliche Existenzminimum ist also die Gesamtheit der Werte, die den Durchschnittsmenschen gerade noch veranlassen, sich in die staatliche Gemeinschaft einzufügen.

Das armenrechtliche Existenzminimum darf nach dem Gesagten nicht dem biologischen Mindestmass gleichgesetzt werden, das mit soundsoviel Kalorien und Liegestätten befriedigt werden kann. Vielmehr enthält der

armenrechtliche Notbedarf darüberhinaus auch ein gewisses Mindestmass an Persönlichkeitswerten. Offensichtlich hätte der auf das biologische Minimum gesetzte, von allen Persönlichkeitsrechten entkleidete Mensch kein Interesse, die gesellschaftliche Ordnung innezuhalten. Die Armenpflege hat daher die Bedürftigen nicht nur genügend zu ernähren, zu kleiden und unterzubringen, sondern ihren Pfleglingen auch die unentbehrlichen Persönlichkeitswerte zu erhalten bzw. zu verschaffen. In diesem Sinne ist die in den letzten Jahrzehnten erfolgte und immer noch fortschreitende Humanisierung der Armenpflege zu verstehen, wie sie auch in der Umbenennung der Armenbehörden in «Fürsorgebehörden» zum Ausdruck kommt. Die Persönlichkeitswerte sind aber auch deshalb zu schützen, weil die Persönlichkeit die Grundlage des demokratischen Staates ist und dieser die Mitarbeit der Bürger am staatlichen Geschehen voraussetzt. Wer an geistigen und seelischen Werten Not leidet, ist so wenig zur Mitarbeit fähig und gewillt, wie der materiell Notleidende. Solche Menschen verfallen häufig fremden Doktrinen und bekämpfen den demokratischen Staat.

Art und Mass der im armenrechtlichen Existenzminimum enthaltenen Persönlichkeitswerte können nicht allgemein festgelegt werden. Sie sind verschieden für Stadt und Land, die einzelstehende Person und die Familie, für den Gesunden und den Kranken, den geistig Normalen und den Geistesschwachen. Hier das Richtige zu treffen, ist die nicht immer leichte Aufgabe der Armenbehörden. Zu den Persönlichkeitswerten, welche die Armenpflege zu erhalten und wenn nötig neu zu bilden hat, gehören: familiäre und ähnliche Bindungen, Erziehung, Ausbildung und befriedigende Arbeit, genügende Freizeit und Erholung, angemessene Pflege von Körper, Geist und Seele, Ehre und Achtung, ein wohnliches Heim. Das allgemeine kulturelle Niveau ist dabei mit zu berücksichtigen[1]).

Der armenrechtliche Notbedarf unterscheidet sich also wesentlich vom schematisch berechneten betreibungsrechtlichen Existenzminimum[2]). Dennoch bestehen enge Beziehungen: beide Existenzminima sind aus dem gleichen öffentlichen Interesse an der Erhaltung der Persönlichkeit des Bedürftigen bzw. des Schuldners aufgestellt. Der armenrechtliche Notbedarf bildet die Grenze, die vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum nicht unterschritten werden darf. Werte, die zum armenrechtlichen Zwangsbedarf gehören, sind nicht pfändbar[3]). Denn es ist mit der öffentlichen Ordnung nicht vereinbar, dass ein Schuldner von seinen Gläubigern bis zur Armengenössigkeit betrieben wird, so dass er aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden muss. Dies käme einer Unterstützung der Gläubiger gleich[4]). Die Leistungen der Armenpflege werden daher in SchKG 92, Z. 9 unpfändbar bezeichnet.

---

[1]) *Schmid*, Armenwesen, S. 345.
[2]) MbVR Bd. 48, Nr. 198.
[3]) Eine Ausnahme besteht bei der Pfändung für Alimente. Mit der Pfändbarkeit wird hier die Verteilung der Armenlast auf die für den Alimentenschuldner und -Gläubiger zuständigen Armenbehörden erreicht. MbVR 47, Nr. 21.
[4]) Ein Verzicht des Schuldners auf die Kompetenzqualität ist ungültig, sobald er zulasten der Armenkasse erfolgt.

Darüber hinaus sind aber vernünftigerweise auch alle jene Gegenstände des Schuldners nicht pfändbar, welche die Armenbehörde im Falle einer Wegnahme ersetzen müsste. Die Kompetenzqualität eines Gegenstandes ist also u. a. davon abhängig, ob er nach armenrechtlichen Grundsätzen zum Notbedarf des Schuldners gehört. – Umgekehrt besteht eine Abhängigkeit des armenrechtlichen Notbedarfs vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum nicht. Doch kann dieses der Armenbehörde als Richtlinie dienen, nach der sich der laufende Bedarf einer Person oder Familie an Nahrungsmitteln, Kleidern, Heizungsmaterial usw. bemessen lässt[1]).

2. Die armenrechtliche Arbeitspflicht

Unsere Gesellschaftsordnung kennt kein Persönlichkeitsrecht auf Freiheit von Arbeit. Jedermann ist verpflichtet, soweit nötig und möglich seinen Lebensunterhalt mit Arbeit zu verdienen. Dagegen ist jeder berechtigt, frei und nach eigenem Gutfinden Arbeit und Arbeitsplatz zu wählen. Der Armengesetzgeber schränkt diese Freiheit ein und verlangt vom Bedürftigen, dass er die ihm von der Behörde zugewiesene Arbeit annehme.

Das Recht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes gehört nicht zu den absoluten Persönlichkeitsrechten wie etwa das Recht auf Ehe. Dies ergibt sich schon aus dem Fehlen einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Garantie. Die freie Arbeitswahl ist denn auch von Bundesrechts wegen eingeschränkt: Wer aus Liebhaberei, Bequemlichkeit usw. einer Arbeit obliegt, deren Ertrag für seinen Lebensunterhalt nicht genügt, kann von den nach ZGB 328/329 unterstützungspflichtigen Verwandten nicht verlangen, dass sie den Ausfall decken. Vielmehr sind diese berechtigt, von ihm zu fordern, dass er sich ernstlich um eine Arbeit bemühe, die seinen Lebensbedarf zu decken vermag[2]). Diese Befugnis steht a fortiori der Armenbehörde zu, deren Unterstützungspflicht jener der Blutsverwandten nachgeht. Die meisten Armengesetze schreiten jedoch weiter: sie ermächtigen die Armenbehörden, dem Bedürftigen eine bestimmte Arbeit zuzuweisen, und verpflichten diesen, die Arbeit anzunehmen[3]). Damit vereiteln sie nicht Bundesrecht, da es sich um die – allerdings etwas weitergehende – Durchführung eines auch im Bundeszivilrecht enthaltenen Gedankens handelt. Für diese Weiterführung können beachtliche öffentliche Interessen geltend gemacht werden. Mit der Zuweisung von Arbeit wird erreicht, dass weniger oder überhaupt nicht unterstützt werden muss. Die armenrechtliche Arbeitspflicht ist somit ein grundsätzlich zulässiges Institut des kantonalen Armenrechts.

Wird dem Bedürftigen Arbeit zugewiesen, so schmälert dies in der Regel seine Persönlichkeit nicht; es ist ihm meist gleichgültig, ob er diese oder jene Arbeit besorgt, wenn er dabei nur ein möglichst günstiges Einkommen erzielt und nicht von der Armenpflege abhängig bleibt. Unter Umständen ist aber die zugewiesene Arbeit für den Bedürftigen und seine Familie mit erheblichen

---

[1]) MbVR 51, Nr. 107.
[2]) *Egger*, N. 29 und 30 zu ZGB 328. *Silbernagel*, N. 7 zu ZGB 328.
[3]) s. S. 12, N. 2.

Nachteilen verbunden. Zu denken ist etwa an den Schulentlassenen, der mit dem sofortigen Eintritt in die Fabrik seine Familie von der Armengenössigkeit befreien könnte, dabei aber auf eine Berufslehre verzichten müsste; an die Mutter kleiner Kinder, die einem Erwerb nachgeht und damit die Armenkasse entlastet, dabei aber ihr mütterliches Recht auf Pflege und Erziehung der Kinder verkümmern lassen muss; an den mit der Scholle verbundenen Bauernsohn, der eine besser bezahlte Fabrikarbeit annehmen soll; an den Hilfsarbeiter, dessen Familie ohne die regelmässigen Zuschüsse der Armenbehörde für Heizmaterial und Wintervorräte auskommen könnte, wenn er sich zur Arbeit an einem vom Wohnort der Familie weit entfernten Kraftwerkbau verpflichten würde. Diese Beispiele zeigen, dass mit der armenrechtlichen Arbeitspflicht nicht nur die freie Arbeitswahl aufgehoben wird, sondern in gewissen Fällen eine ganze Reihe anderer Persönlichkeitsrechte (Recht auf Ausbildung, Elternrechte, Recht auf Familiengemeinschaft, Rechte des Empfindungslebens) beeinträchtigt werden. Es stellt sich die Frage, ob diese Persönlichkeitsbeschränkungen zumutbar sind.

Überhaupt unzumutbar ist die Aufgabe oder wesentliche Beeinträchtigung absoluter Persönlichkeitsrechte, also beispielsweise die Annahme einer Arbeit, bei der die eheliche Gemeinschaft praktisch aufgehoben würde. Im übrigen beurteilt sich die Zumutbarkeit darnach, ob das öffentliche Interesse im Einzelfall die mit der Arbeitspflicht verbundenen Persönlichkeitsbeschränkungen rechtfertigt. Aufwand und Ergebnis sollen in einem tragbaren Verhältnis zueinander stehen. Der Bürger soll nicht um der Einsparung einiger weniger Franken willen in den elementarsten Persönlichkeitsbedürfnissen beschränkt werden. Je mehr er aber die Armenkasse in Anspruch nimmt und je grösser die Entlastung ist, die mit der zugewiesenen Arbeit eintreten würde, desto eher darf von ihm deren Annahme erwartet werden. Einen brauchbaren Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit gewinnt die Armenbehörde, indem sie – gleich wie die Römer die Sorgfaltspflicht nach dem diligens pater familias bemessen haben – vergleicht, wie sich der nicht unterstützte Durchschnittsbürger verhält, wenn er eine finanzielle Notlage oder gar den Eintritt der Armengenössigkeit abzuwenden hat. Alles, was nach der Lebenserfahrung der Einzelne oder eine Familie in derartigen Verhältnissen vorzukehren pflegt, darf ohne weiteres auch dem Unterstützten oder von der Unterstützungsbedürftigkeit Bedrohten zugemutet werden. Es kann von ihm sogar eine grössere Anstrengung verlangt werden; denn der Unterstützte darf gerade noch etwas schlechter gestellt sein als der letzte nicht Unterstützte[1]). Anderseits ist dem Bedürftigen keine Arbeit zuzuweisen, die bei den gegebenen Umständen als unvernünftig oder unsinnig gelten müsste.

Nach diesen Gesichtspunkten ist etwa Folgendes zumutbar (bzw. unzumutbar):

Erwerbstätigkeit der Ehefrau, wenn keine Kinder da sind oder diese in einer Kinderkrippe oder sonstwie tagsüber geeignet untergebracht werden

[1]) *Schmid*, Armenwesen, S. 9 nennt dies den «Grenznutzensatz» der Armenpflege.

können. (Unzumutbar dagegen, wenn Kinder überhaupt weggegeben werden müssten[1]).)

Wechsel des Arbeitsplatzes innerhalb derselben oder verwandter Branchen. Berufswechsel, wenn die bisherige Tätigkeit mangels Arbeitsgelegenheit, wegen Krankheit oder Gebrechen, schlechter Leistungen, hoher Auslagen (Reisende!) und dgl. einen unverhältnismässig geringen Ertrag abwirft. (Unzumutbar dagegen – und volkswirtschaftlich oft unerwünscht – ein Wechsel, bloss weil konjunkturbedingt ein anderer Beruf besser entlöhnt wird, so die Verpflichtung des landwirtschaftlichen Arbeiters zur Fabrikarbeit).

Verzicht auf eine Berufslehre oder auf höhere Ausbildung bei hiezu nicht besonders geeigneten Jünglingen und Töchtern. (Unzumutbar dagegen der Verzicht auf die Schulung sehr fähiger junger Leute.)

Bei der Zuteilung von Arbeit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beobachten. Die Armenbehörde soll den Arbeitsmöglichkeiten den Vorzug geben, die der Lage des Bedürftigen und seiner Familie am ehesten gerecht werden.

Während der Bedürftige zu zumutbarer Arbeit verpflichtet ist, besteht umgekehrt keine allgemeine Pflicht des Staates, dem Bürger Arbeit zuzuweisen. Wohl wird gelegentlich das « Recht auf Arbeit » im Sinne eines Individualrechtes gefordert, doch gibt die geltende Rechtsordnung keinen derartigen Anspruch. Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung wollen eine staatsfreie Sphäre schaffen. Das Recht auf Arbeit würde im Gegensatz dazu geradezu die Intervention des Staates bedingen. Der Bedürftige hat zwar – wenigstens als Reflexwirkung des objektiven Rechts – einen Anspruch auf angemessene Unterstützung. Doch kann er die Unterstützung mit Arbeit nur verlangen, soweit für ihn überhaupt Arbeitsmöglichkeiten vorhanden sind und die Zuweisung von Arbeit an ihn armenpflegerisch tunlich ist. Dagegen ist es nicht Sache der Armenpflege, bei Arbeitslosigkeit Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung zu treffen.

3. Die Vermögenslosigkeit

Nicht als unterstützungsbedürftig gilt, wer noch Vermögen besitzt, aus dem er einstweilen seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Armenbehörde unterstützt nur den Vermögenslosen[2]). Zum Vermögen im Sinne des Armenrechts zählen dabei nicht nur Barschaft, Sparguthaben, Wertschriften, Liegenschaften, Forderungen usw., sondern überhaupt alles, was nicht unter den armenrechtlichen Notbedarf fällt, also beispielsweise alle entbehrlichen Einrichtungsgegenstände wie Teppiche, Vorhänge, Bilder, Sofa, ferner Radio, Grammophon, Musikinstrumente, Motorfahrzeuge usw. Nach dem Wortlaut der Armengesetze müsste der Bedürftige alle diese Gegenstände verwertet und den Erlös verzehrt haben, bevor er von der Armenpflege unterstützt werden könnte.

In der Praxis wird nun allerdings eine derartige Ausräumung der Wohnstube nicht verlangt. Die Armenbehörden haben fast überall eingesehen, dass die Wohnlichkeit der Unterkunft für die Kindererziehung und das Eheleben

---

[1]) s. S. 10, N. 1.
[2]) BE 6, 9, 50 Z. 3.

sehr viel bedeutet und daher zum armenrechtlichen Notbedarf zu rechnen ist. Zudem wäre der finanzielle Gewinn, den die Behörde aus dem Verkauf der vorhandenen, gebrauchten Haushaltgegenstände ziehen könnte, regelmässig bescheiden und auf die Dauer gesehen fragwürdig. Es besteht kein genügendes öffentliches Interesse an der Verwertung solcher wenig eintragender, für den Eigentümer aber doch wertvoller Gegenstände[1]). Teppiche, Vorhänge, Bilder, Möbelstücke, Radio und Grammophon werden denn auch von den Armenbehörden den Pfleglingen belassen, sofern es sich nicht um besonders wertvolle Vermögensobjekte handelt. Diese werden regelmässig verwertet und wenn nötig durch einfachere Gegenstände ersetzt.

Nach der bernischen Praxis können Bedürftige unterstützt werden, selbst wenn sie noch einige « Sparbatzen » besitzen. Was vom Bedürftigen beiseitegelegt worden ist, um die Kinder beruflich ausbilden zu lassen oder in kranken Tagen und Zeiten der Arbeitslosigkeit verwendet zu werden, soll möglichst seinem Zweck erhalten bleiben. Diese erzieherisch wertvolle und weitsichtige Praxis verdient volle Anerkennung, zumal eine entsprechende Pflicht weder in der Armengesetzgebung enthalten ist noch aus dem Persönlichkeitsrecht abgeleitet werden könnte.

4. Die Unterhalts- und die Unterstützungspflicht

Solange die unterhaltspflichtigen Personen (Ehegatte, Eltern, Adoptiveltern, Stiefvater)[2]) und die unterstützungspflichtigen Blutsverwandten (auf- und absteigender Linie, Geschwister) für den Bedürftigen in genügender Weise zu sorgen vermögen, ist die Armenbehörde nicht unterstützungspflichtig. Häufig ist es allerdings dem Bedürftigen nicht möglich, seine leistungspflichtigen Angehörigen innert nützlicher Frist zu belangen. Es ist auch nicht jedermanns Sache, die eigenen Angehörigen um Unterstützung anzugehen oder gar bei der zuständigen Behörde einzuklagen. In solchen Fällen hat die Armenbehörde einstweilen die erforderlichen Unterstützungen auszurichten (s. S. 75). Sie tritt dabei kraft gesetzlicher Subrogation im Umfange ihrer Leistungen in die Ansprüche des Bedürftigen gegen seine unterhalts- und unterstützungspflichtigen Angehörigen ein[3]).

Für die Unterhalts- und Unterstützungspflicht wird im übrigen auf die Kommentare zu den entsprechenden Bestimmungen des ZGB verwiesen.

II. Die Unterstützungswürdigkeit

Als einer Unterstützung unwürdig gelten in der Armenpflege etwa jene Personen, die ihre Notlage in grober Weise verschuldet haben, namentlich aus Böswilligkeit, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu. Zu diesen Personen, die keine Unterstützung verdienen, werden auch jene gezählt, die nicht hauszuhalten wissen, ihr Geld und die empfangene Unterstützung sorglos für unnötige Dinge ausgeben.

---

[1]) vgl. SchKG 92, Z. 1.
[2]) BGE 46 III 55, 72 II 168. MbVR Bd. 39, Nr. 150.
[3]) BGE 71 IV 201, Entscheide zum Armenpfleger 50/48, 51/13, 53/22 und 53/34.

Die Unterstützungsunwürdigen werden sehr verschiedenartig behandelt. Einzelne Kantone schliessen sie von der Unterstützung aus oder beurteilen bei ihnen die Unterstützungsbedürftigkeit nach einem strengeren Maßstab[1]); andere Kantone wiederum gewähren dem Unwürdigen oder wenigstens seiner Familie die volle Unterstützung.

Dass die sogenannt Unwürdigen nicht unterstützt werden sollen, verträgt sich denkbar schlecht mit der Aufgabe der Armenpflege, die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit zu wahren. Denn der Bedürftige, dem eine angemessene Unterstützung verweigert wird, wird sich den Lebensunterhalt mit Bettel, gewerbsmässiger Unzucht, Betrug, Diebstahl und anderen strafbaren Handlungen zu verschaffen suchen. Er könnte sich nachher vor dem Richter mit einigem Recht auf die Notstandsbestimmung von StGB 34 berufen! Vollends unhaltbar ist aber die harte und inhumane[2]) Verweigerungspraxis im Verhältnis zum Persönlichkeitsrecht. « Nicht nur das Strafrecht, auch die Armenpflege ist nach humanen Grundsätzen zu gestalten », forderte Schmid vor 40 Jahren[3]). Der Staat hat aus Achtung vor der menschlichen Persönlichkeit den Strafvollzug weitgehend verbessert. Jeder Sträfling erhält eine zweckmässige Ernährung und Pflege. Zu seiner Erbauung finden Veranstaltungen und Vorführungen statt. Eine Gefängnisbibliothek steht ihm zur Zerstreuung und als geistige Nahrung zur Verfügung. Sollte sich da der Staat um jenen, der zwar « unterstützungsunwürdig », aber immerhin nicht kriminell ist, nicht zu kümmern brauchen? Es liegt auf der Hand, dass nicht in derselben Rechtsordnung derart verschiedene Auffassungen darüber bestehen können, wie sich die Gemeinschaft gegenüber ihren unzulänglichen Mitgliedern zu verhalten habe. Die kantonalen Regeln, nach denen Unwürdige überhaupt nicht zu unterstützen sind, sind mit dem Persönlichkeitsrecht des Bundes nicht vereinbar.

Doch sind diese Bestimmungen auch nicht völlig wertlos. Sie erlauben nämlich der Armenbehörde, eine aus humanitären Gründen ausgebaute Fürsorge gegenüber den Unwürdigen auf das Mass zurückzuführen, das armenrechtlich notwendig ist. Denn so kann der Betroffene weder geltend machen, die Behörde handle nicht gesetzesgemäss, noch Rechtsungleichheit behaupten. Die Auffassung, dass böswillige, liederliche, arbeitsscheue Personen schlechter gestellt sein sollen, ist weit verbreitet. So ist nach der bundesgerichtlichen Praxis zu ZGB 328 der Böswillige nicht noch durch Unterstützung zu prämieren, solange er sich selbst erhalten kann[4]). In Art. 13 des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung wird jenen, die infolge fortgesetzter schuldhafter Misswirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu unterstützungsbedürftig geworden sind, die Vergünstigung der wohnörtlichen Unterstützung verweigert. Die bernische Fürsorge steht ebenfalls

---

[1]) s. S. 6, N. 2 und 3.

[2]) Regierungsrat *Rahm*, Schaffhausen im Jahre 1905 (zit. von *Schmid*, Armenwesen, S. 317).

[3]) *Schmid*, Armenwesen, S. 7.

[4]) *Egger*, N. 20 zu ZGB 328. BGE 62 II 15. Entscheide zum Armenpfleger 1952/Nr. 1.

auf dem Boden, dass zwar auch der Unwürdige zu unterstützen ist, jedoch nur soweit unbedingt notwendig. Dem grundlegenden Entscheid des bernischen Regierungsrates vom 31. 5. 1949[1]) liegt folgender lehrreiche Sachverhalt zugrunde:

N., ein liederlicher, arbeitsscheuer, dem Trunke ergebener und vielfach vorbestrafter Mann, hatte sich sämtliche Zähne des Oberkiefers und die meisten Backenzähne ziehen lassen. Er benötigte daher Zahnprothesen, deren Kosten vom Zahnarzt auf Fr. 215.– veranschlagt worden waren. N. ersuchte die Armenbehörde um Übernahme dieser Kosten. Die Armenbehörde lehnte jedoch das Gesuch mit Hinweis auf das genügende Einkommen des N. ab und zeigte ihm, wie er den erforderlichen Geldbetrag aus seinem Lohn ratenweise bereitstellen könne. N. hielt sich aber nicht daran, setzte sein liederliches Leben fort und vertrank seinen Verdienst, so dass er bei der wenige Monate später wegen strafrechtlicher Delikte erfolgten Verhaftung für die unterdessen bestellten Zahnprothesen keinen Rappen erübrigt hatte. Aus der Strafhaft ersuchte N. die Armenbehörde gestützt auf eine Empfehlung des Gefängnisarztes erneut um Gutsprache für die Kosten der Zahnprothese. Das Gesuch wurde wiederum abgewiesen, worauf N. gegen die Armenbehörde Beschwerde führte.

Der Regierungsrat als obere Beschwerdeinstanz entschied, die Armenpflege habe auch einen Unwürdigen zu unterstützen und zwar selbst dann, wenn seine Bedürftigkeit auf gröbstes Selbstverschulden zurückzuführen sei. Je grösser das Verschulden aber sei, nach desto strengerem Maßstabe müsse die Frage geprüft werden, ob eine Unterstützung notwendig sei. Die Beschwerde des N. wurde abgewiesen, weil der Gefängnisarzt die Anfertigung der Zahnprothesen zwar als wünschenswert, aber noch nicht als unbedingt notwendig bezeichnet hatte. Gleichzeitig wies der Regierungsrat die beklagte Armenbehörde jedoch an, auf ein erneutes Gesuch des N. einzutreten, sobald der Gefängnisarzt die Zahnprothesen als unumgänglich notwendig erkläre, da N. sonst unheilbar magenkrank werden könnte.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass nur jene Leistungen von der Unterstützungswürdigkeit des Bedürftigen abhängig gemacht werden können, welche die Armenbehörde über das armenrechtliche Minimum hinaus erbringt. Sind solche Mehrleistungen gesetzlich oder gewohnheitsrechtlich festgelegt, so darf der Unwürdige davon nur auf Grund einer entsprechenden gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Vorschrift ausgeschlossen werden. Im übrigen entscheidet die Armenbehörde nach freiem Ermessen, wie weit sie Unwürdige unterstützen will. Schuldlose Familienglieder des Unwürdigen sind grundsätzlich voll zu unterstützen; denn ihnen gegenüber ist ein schärferer Unterstützungsmaßstab nicht begründet, würde also eine rechtsungleiche Behandlung bedeuten.

B. Die Fürsorgearten

I. Die Selbstpflege

Die Unterstützung in Selbstpflege ist diejenige Form der Armenfürsorge, welche die Persönlichkeit des Unterstützten am wenigsten beeinträchtigt, von ihm meistens in keiner Weise als nachteilig empfunden wird. Dies gilt besonders für die Unterstützung mit Bargeld. Ebenso verletzen die Naturalgabe und die Gutsprache an sich kein Persönlichkeitsrecht, doch tritt diese Unter-

[1]) MbVR Bd. 48, Nr. 2 (auszugsweise).

stützungsform nach aussen mehr in Erscheinung, so dass die Armengenössigkeit des Unterstützten häufig offenbar wird. Erwachsene und Kinder, die aus öffentlichen Mitteln unterstützt sind, werden deswegen oft von ihren Mitmenschen geringschätzig und lieblos behandelt, verspottet und verfolgt[1]). Sie haben Anspruch darauf, dass ihre Gefühle und Beziehungen zur Umwelt geschont werden. Die Armenbehörde soll daher möglichst unauffällig unterstützen, wofür sich die Geldgabe am besten eignet.

In vielen Fällen ist die Barunterstützung allerdings aus armenpflegerischen Gründen nicht angezeigt:

Die Armenbehörde hat darauf zu achten, dass die Unterstützung bestimmungsgemäss verwendet wird, also wirklich den Bedürftigen zukommt und ihre Not behebt. Wird dies nicht erreicht, so verfehlt die Unterstützung überhaupt ihren Zweck. Die Barunterstützung erleichtert den Missbrauch[2]). Bargeld ist daher nur solchen Personen auszurichten, die für die richtige Verwendung alle Gewähr bieten. Trinker und ihre Familien sind regelmässig mit Naturalien oder Gutsprache für Brot, Milch, Spezereien usw. zu unterstützen; Bargeld würde in Alkohol umgewandelt und für die Familie des Trinkers neue Not bringen.

Oft ist die Armut dadurch verursacht, dass der Bedürftige mit seinen Mitteln nicht hauszuhalten weiss, Waren in Luxusqualität, unnötige Modeartikel, Ramschware ersteht und sich von allerlei unsachlichen Wünschen und Vorstellungen leiten lässt. Eine Geldunterstützung würde voraussichtlich für ähnliche Zwecke ausgegeben. Die Armenbehörde darf nicht dulden, dass die Unterstützung verschwendet wird. Sie hat daher in solchen Fällen Naturalien abzugeben oder mit Gutsprachen und Gutscheinen zu unterstützen, in welchen die anzuschaffende Ware nach Quantität und Qualität genau bezeichnet werden kann.

Die Armenpflege hat die Armutsursachen zu beheben, nicht nur zu unterstützen. Sie sucht daher mit der Unterstützung gleichzeitig auch den Pflegling zu erziehen. Dabei gehen aber die Ansichten darüber auseinander, ob eher die Bargabe oder eher die Naturalgabe sich zur Erziehung eignet[3]). Richtig ist wohl, dass weder die eine noch die andere Unterstützungsform besondere erzieherische Eigenschaften besitzt, dass aber je nach den Umständen des Einzelfalls psychologische Gründe für diese oder jene Fürsorgeart sprechen. So schafft die Barunterstützung eher ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Pflegling, während die Naturalgabe oft als Ausdruck des Misstrauens und übermässige Einmischung empfunden wird. Anderseits wird die geschickt gewählte Naturalgabe vielleicht mehr Freude und Dankbarkeit erwecken und daher eher zum Ansporn werden.

---

[1]) s. SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 8.
[2]) Schmid, Armenwesen, S. 348.
[3]) *Schmid*, Armenwesen, S. 348, hält das erzieherische Moment der Bargabe für gering. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen ist der Auffassung, die Naturalunterstützung durch Gutscheine oder Gutsprache eigne sich nur in beschränktem Masse als Erziehungsmittel (Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 8).

II. Die Versorgung

1. Begriff und Allgemeines

Versorgung ist die von der Armenbehörde auf Grund des Armenrechts verfügte Unterbringung einer Person in einer fremden Familie oder Anstalt. Die armenrechtliche Versorgung hat wie die Armenpflege überhaupt den Zweck, dem Pflegling den notwendigen Lebensunterhalt und die erforderliche Fürsorge (Pflege, Erziehung usw.) zu gewähren. Da die Versorgung auf öffentlichem Recht beruht, hat sie Zwangscharakter. Der Pflegling kann nicht frei entscheiden, ob er in die Anstalt eintreten will. Widersetzt er sich, so wird die Versorgung polizeilich vollzogen[1]).

Die armenrechtliche Versorgung ist sehr umstritten[2]). Bald wird sie im Hinblick auf die zahlreichen Versorgungsarten des Straf-, Jugendstraf-, Armenpolizei- und Zivilrechts als sachlich nicht gerechtfertigt, bald überhaupt als rechtlich unzulässig bezeichnet. Die bestehende Rechtsunsicherheit kommt darin zum Ausdruck, dass die Armengesetze und die Armenbehörden der verschiedenen Kantone das Verhältnis der Armenpflege zum Kindesschutz- und Vormundschaftsrecht sehr ungleich beurteilen[3]). Dagegen lassen sich die strafrechtlichen, jugendrechtlichen und armenpolizeilichen Versorgungsmassnahmen leicht gegenüber der armenrechtlichen Versorgung abgrenzen, da sie immer ein im Gesetz genau umschriebenes strafbares, bzw. asoziales Verhalten voraussetzen (worüber die Organe der Strafrechtspflege und der Armenpolizei zu befinden haben, niemals aber die Armenbehörden).

Die armenrechtliche Versorgung greift regelmässig sehr erheblich in die persönliche Freiheit ein. Dies gilt namentlich für die Anstaltsversorgung, welche nicht nur die Bewegungs- und Betätigungsfreiheit des Versorgten aufhebt, sondern auch seine Beziehungen zur Mitwelt bis auf wenige schwache Fäden rücksichtslos durchschneidet und ihn in eine fremde, nüchterne, persönlichkeitsfeindliche Umgebung versetzt. Die Pflegeplatzversorgung bedeutet ebenfalls – besonders wenn der Pflegling aus der eigenen Familie weggenommen wird – einen schmerzlichen Abbruch enger persönlicher Beziehungen und ein gewaltsames Einpflanzen in eine fremde Umgebung.

2. Die Voraussetzungen der Versorgung

Die Versorgung ist dann ein zulässiges Mittel des kantonalen Armenrechts, wenn das öffentliche Wohl den mit ihr verbundenen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte und das Bundeszivilrecht rechtfertigt.

a) Im Verhältnis zum *Persönlichkeitsrecht* ist entscheidend, ob von einem höheren öffentlichen Standpunkt aus betrachtet die von der Armenpflege mit der Versorgung verfolgten Interessen wesentlicher sind als die persönliche

[1]) Aus Anstalten Entlaufene werden im Polizeianzeiger zur Verhaftung und Wiederzuführung ausgeschrieben und disziplinarisch bestraft.

[2]) *Giacometti*, Staatsrecht der Kantone, S. 168 ff. (zu BGE 13, 446). *Egger*, N. 7 zu 283 ZGB. *Hulda Gander*, a. a. O., S. 130 ff. *Lehmann*, Einschränkungen der elterlichen Gewalt, S. 131.

[3]) s. S. 38 f. *Egger*, N. 23 der Einleitung zum Vormundschaftsrecht.

Freiheit des zu Versorgenden. Bereits früher wurde dargelegt, dass die Persönlichkeit die Grundlage des demokratischen Staates ist, weshalb die Bundesverfassung die Freiheitsrechte garantiert und einzelnen sogar gegenüber der Armenpflege absolute Geltung verleiht, so dem Recht auf Ehe. Für die Persönlichkeit bedeutet aber die Freiheit mindestens soviel wie das Einzelrecht auf Verehelichung. Daraus ist zu schliessen, dass die persönliche Freiheit denselben verfassungsrechtlichen Schutz geniesst: Die persönliche Freiheit darf grundsätzlich nicht aufgehoben werden (s. S. 19 zu ZGB 27). Doch besteht anderseits auch keine schrankenlose Freiheit. Sie lässt sich mehr oder weniger einengen, ohne dass damit ihr Bestand überhaupt gefährdet würde. Die persönliche Freiheit darf aus armenpflegerischen Gründen beschränkt, aber nie völlig beseitigt werden. Die Versorgung bildet zwar einen sehr erheblichen Eingriff, hebt aber doch die persönliche Freiheit nicht völlig auf. Der Versorgte ist nicht rechtlos (s. S. 46/47).

Der Bedürftige wird versorgt, weil die Behörde diese Massnahme im Vergleich zur Selbstpflege für geeigneter hält oder weil die Versorgung weniger kostet. Die Versorgung ist damit aber nicht in allen Fällen gerechtfertigt:

Kann einer Person nur in einer geeigneten Familie oder Anstalt wirksam geholfen werden, so ist auch vom Persönlichkeitsrecht aus gegen die Versorgung nichts einzuwenden. Die Rücksicht auf die persönliche Freiheit darf nicht zum Untergang der Persönlichkeit führen.

Oft ist die Versorgung zwar nicht unbedingt notwendig, aber doch fürsorgerisch angezeigt. Sie kann ohne weiteres angeordnet werden, wenn der zu Versorgende damit einverstanden ist. Denn der Einwilligende beschränkt sich nicht in seiner Freiheit « in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade » (ZGB 27), weil eben vernünftige Gründe für die Versorgung sprechen. Ob der Bedürftige dagegen gegen seinen Willen versorgt werden kann, hängt von den jeweiligen Umständen ab. Im allgemeinen ist es seine Sache, ob er lieber kärglich, aber frei leben will oder eine vermehrte Fürsorge vorzieht. Jedenfalls ist die Versorgung dann nicht statthaft, wenn die bessere fürsorgerische Eignung einzig in Vorteilen für die Armenbehörde selbst besteht (bequemere Kontrollmöglichkeit usw.).

Aus finanziellen Gründen soll in der Regel niemand versorgt werden. Die persönliche Freiheit ist wie das Recht auf Ehe ein derart hohes Gut, dass sie nach dem Sinn und Geist der Bundesverfassung nicht fiskalischen Überlegungen geopfert werden darf. Selbst die Auffassung, wonach jemand, wenn fürsorgerische Gründe fehlen, doch ausnahmsweise in eine Anstalt eingewiesen werden könne « zur Vermeidung ausserordentlich hoher Auslagen der Armenkasse »[1]), erweckt Bedenken. Doch kommt ihr kaum mehr praktische Bedeutung zu; denn die Anstaltskostgelder sind in den letzten Jahren erheblich erhöht worden, so dass die Versorgungskosten meist nicht mehr wesentlich von den Kosten der Selbstpflege abweichen.

Allgemein zulässig ist aus fürsorgerischen oder finanziellen Gründen die Versorgung von Personen, die geistig derart stumpf sind, dass sie den Verlust

[1]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 19 und 20.

der persönlichen Freiheit und die Versetzung in eine fremde Umgebung gar nicht wesentlich empfinden. Zu denken ist vor allem an Blödsinnige, Geisteskranke usw., wobei aber nicht übersehen werden darf, dass auch diese Personen zuweilen ein ausgeprägtes Gefühlsleben besitzen, das geachtet werden muss.

Die sogenannten Unterstützungsunwürdigen (s. S. 29) sind grundsätzlich gleich zu behandeln wie die übrigen Bedürftigen. Die armenrechtliche Versorgung hat keinerlei Strafcharakter. Ob die Voraussetzungen armenpolizeilicher Massnahmen gegeben sind, hat mit der Versorgung als Unterstützungsmassnahme nichts zu tun.

Schliesslich werden vielfach mehrere Gründe zusammenwirken und gemeinsam die Versorgung notwendig machen, sei es, dass diese fürsorgerisch geeigneter und zugleich auch finanziell vorteilhafter ist, sei es, dass die Versorgung im betreffenden Fall nicht als besonders schwerer Eingriff erscheint, weil sie dem Versorgten auch wesentliche Vorteile bringt (Pflegeplatzversorgung) oder weil er in gewissem Grade abgestumpft und beziehungslos ist, sei es, dass der Betroffene sonstwie nicht die volle Schonung seiner Persönlichkeit verdient. Bei solchen Verhältnissen sind vom Standpunkt des allgemeinen öffentlichen Wohls aus (nicht nur vom Standpunkt der Armenpflege aus) die Umstände, die für und jene, die gegen die Versorgung sprechen, miteinander abzuwägen. Im Zweifelsfalle hat die Versorgung zu unterbleiben, denn die Vermutung spricht für die Freiheit des Individuums.

b) Im Verhältnis zum *Bundeszivilrecht* ist zu prüfen, ob die armenrechtliche Versorgung sich auf « haltbare Gründe des öffentlichen Rechts » (s. S. 17) stützen kann, ob sie nicht einen Gegenstand betrifft, der bundesrechtlich abschliessend geordnet ist, und schliesslich, ob sie nicht Bundesrecht vereitelt. Dabei können diejenigen Gründe, welche eine Beschränkung der persönlichen Freiheit zulassen, ohne weiteres auch gegenüber dem Zivilrecht als beachtenswerte Gründe des öffentlichen Rechts gelten (s. lit. a hievor). Im übrigen ist entsprechend der ungleichen zivilrechtlichen Stellung der Bedürftigen die armenrechtliche Versorgung handlungsfähiger Personen, Bevormundeter und unter elterlicher Gewalt stehender Kinder gesondert zu behandeln.

c) Handlungsfähige Personen können auf Grund des Zivilrechts nicht versorgt werden, weil sie eben – wie es der Begriff sagt – selbst zu handeln und ihren Aufenthalt zu bestimmen fähig sind. Damit wollte der Bundesgesetzgeber aber keineswegs die Versorgung Handlungsfähiger aus öffentlich-rechtlichen Gründen ausschliessen. Die « administrative Versetzung » handlungsfähiger Trinker in der Trinkerheilanstalt, handlungsfähiger Arbeitsscheuer in der Arbeitserziehungsanstalt, handlungsfähiger Dirnen in der Besserungsanstalt usw. ist in der Wissenschaft und der Gerichtspraxis als rechtmässig anerkannt[1]). Die armenrechtliche Versorgung ist nichts anderes als ein besonderer Anwendungsfall dieser zum Schutze der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit vorgesehenen Massnahmen des kantonalen öffentlichen Rechts. Es ist nicht einzusehen, warum sie unzulässig sein sollte.

[1]) *Egger*, N. 14 zu ZGB 406.

Bedürftige, die wegen charakterlicher Mängel, körperlicher oder geistiger Gebrechen, Alterserscheinungen und dgl. nicht mehr in Selbstpflege zu halten sind, müssen armenrechtlich versorgt werden.

Nicht hieher zu zählen sind jene Personen, die zwar formell noch handlungsfähig sind, aber infolge Geisteskrankheit oder Geistesschwäche nach ZGB 369 unter Vormundschaft gehörten. Diese nicht mehr voll urteilsfähigen Personen wären gar nicht imstande, ihre Rechte im armenrechtlichen Versorgungsverfahren zu wahren. Sie sind daher zu entmündigen und wenn nötig nach den für bevormundete Personen geltenden Regeln zu versorgen.

d) Bevormundete Personen (minderjährige und volljährige) erhalten nach den Vorschriften des ZGB ihren Aufenthalt von ihrem Vormund zugewiesen, wobei im Falle der Anstaltsversorgung die Vormundschaftsbehörde zustimmen muss (ZGB 405, 406 und 421 Z. 13)[1]). Die Gründe, welche die vormundschaftlichen Organe zur Versorgung des Mündels berechtigen, sind im ZGB nicht genannt. Sie lassen sich jedoch aus der Aufgabe der Vormundschaftsbehörden ableiten. Der Vormund hat gegenüber dem minderjährigen Mündel die Pflicht, wie die Eltern für dessen Unterhalt und Erziehung angemessen zu sorgen (ZGB 405); dem mehrjährigen Bevormundeten hat er in allen persönlichen Angelegenheiten Schutz und Beistand zu bieten und ihn nötigenfalls in einer Anstalt unterzubringen (ZGB 406). Schliesslich ist der Vormund der gesetzliche Vertreter des Mündels (ZGB 407). Vormund und Vormundschaftsbehörde sind also berechtigt und verpflichtet, ihren Mündel in einer geeigneten Familie oder Anstalt unterzubringen, sobald dies im persönlichen Interesse des Mündels nötig ist.

Ob die vormundschaftlichen Organe den Mündel auch aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu versorgen haben, ist fraglich. Zwar sprechen dafür die Bevormundungsfälle in ZGB 369 und 370, wonach Geisteskranke, Geistesschwache, Verschwender, Trunksüchtige, Lasterhafte zu entmündigen sind, wenn sie die Sicherheit anderer gefährden. Doch ist nach Egger[2]) anzunehmen, dass der Gesetzgeber damit nur einen besonderen Fall der eigenen Fürsorge- und Beistandsbedürftigkeit des zu Bevormundenden bezeichnet hat, die Wahrung der öffentlichen Sicherheit aber dem Polizei-, Straf- und Verwaltungsrecht überlassen wollte.

Sache der vormundschaftlichen Organe ist somit die persönliche Fürsorge für den Mündel. Soweit aber die vormundschaftliche Fürsorge reicht, hat die Fürsorge der Armenbehörden zurückzutreten, denn es gibt keinen vernünftigen Grund für das gleichzeitige Eingreifen beider Fürsorgesysteme. Hat die Armenbehörde jedoch die Kosten der vormundschaftlichen Versorgung ganz oder zum Teil zu bezahlen, so ist sie legitimiert, gegen eine unnötige vormundschaftliche Massnahme nach den Vorschriften des Vormundschaftsrechts (ZGB 420) Beschwerde zu führen. Vormund und Vormundschaftsbehörde sollen bei der Unterbringung des Mündels nicht zulasten der Armenbehörde Luxus treiben. Die Vormundschaft darf nicht dazu führen, dass der Bevor-

[1]) *Egger*, N. 41 zu ZGB 405, N. 18 zu ZGB 406.
[2]) *Egger*, N. 15, 56 und 57 zu ZGB 369.

mundete besser gestellt ist als der Handlungsfähige. Beide sind in gleicher Weise verpflichtet, wenn nötig aus finanziellen Rücksichten angemessene Persönlichkeitsbeschränkungen auf sich zu nehmen. Jede Armenbehörde würde sich beispielsweise mit Recht dagegen wehren, dass ihr die hohen Kosten der Behandlung des Bedürftigen in einer Privatklinik überbunden werden, und verlangen, dass der bevormundete Patient in eine allgemeine Spitalabteilung eingewiesen wird. Sollten aber die vormundschaftlichen Aufsichtsbehörden aus besonderen Gründen die Unterbringung des Kranken in der Privatklinik bestätigen, so wäre die Armenbehörde schliesslich nach Erschöpfung des Instanzenweges verpflichtet, die Pflegekosten zu tragen. Es steht nicht in ihrem Belieben, an die Stelle der vormundschaftlichen eine eigene Massnahme zu setzen[1]).

Das Vormundschaftsrecht hindert dagegen die Armenpflege nicht, eine bevormundete Person aus Gründen zu versorgen, die ausserhalb der vormundschaftlichen Fürsorge liegen[2]). In dieser Hinsicht besitzt die Armenbehörde gegenüber dem Bevormundeten dieselben Befugnisse wie gegenüber dem Handlungsfähigen. Die armenrechtliche Fürsorge richtet sich im Gegensatz zum Vormundschaftsrecht in vielen Fällen nicht an eine Einzelperson, sondern gilt einer ganzen Familie als sogenannter « Unterstützungseinheit ». Daraus können sich ganz verschiedenartige Gesichtspunkte ergeben. Die Armenbehörde wird z. B. ein volljähriges, geistesschwaches Kind aus der Familie wegnehmen, wenn dessen Pflege die Kraft der Mutter übermässig beansprucht und diese selbst wie auch die übrigen Familienglieder (minderjährige Kinder) dadurch gefährdet werden. Die für den Geistesschwachen zuständige Vormundschaftsbehörde möchte ihn dagegen in seiner Familie belassen, weil dort am besten für ihn gesorgt ist. Es liegt auf der Hand, dass hier die Interessen des Einzelnen vor denen der Gesamtheit zurücktreten müssen. Die von der Armenbehörde aus offensichtlich guten Gründen des öffentlichen Rechts beschlossene Wegnahme ist für die vormundschaftlichen Organe verbindlich. Halten sie die Versorgung nicht für richtig, so können sie nach den Bestimmungen der Armengesetzgebung Beschwerde führen, müssen sich aber dem letztinstanzlichen Entscheid unterziehen. Mit der armenrechtlichen Versorgung wird im übrigen die vormundschaftliche Fürsorge nicht verunmöglicht.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass für die persönliche Fürsorge an Bevormundeten das Vormundschaftsrecht massgebend ist, dass der Bevormundete aber in allen übrigen Belangen gleich wie der Handlungsfähige der Armengesetzgebung unterworfen ist.

e) Unter elterlicher Gewalt stehende Kinder, die in ihrem leiblichen oder seelischen Wohl dauernd gefährdet oder die verwahrlost sind, hat die Vormundschaftsbehörde nach ZGB 284 den Eltern wegzunehmen und in angemessener Weise in einer Familie oder Anstalt unterzubringen. Das öffentliche Recht bestimmt, wer die Versorgungskosten zu tragen hat. Das Kindesschutzrecht (ZGB 283 ff.) hat geschlossenen Charakter. Der Bundesgesetzgeber hat damit

[1]) BGE 52 II 416. *Thomet* in ZVW 7, S. 1 ff.
[2]) *Kaufmann*, Kommentar, N. 6 zu ZGB 406.

entschieden, wie weit die Elternrechte im Interesse der Kinder eingeschränkt sein sollen. Die von ihm zwischen Kindesschutz und Elternrecht gezogene Grenze ist für die Kantone verbindlich und kann nicht unter dem Vorwand verschoben werden, ein weitergehender Ausbau des Kindesschutzes bzw. grössere Rücksichtnahme auf die Gefühle der Eltern seien aus öffentlichen Gründen angezeigt. Die Kantone haben sich mit dem Kindesschutzrecht nur noch in der Richtung zu befassen, dass sie in ihrem öffentlichen Recht zu bestimmen haben, wer die Versorgungskosten übernehmen muss, falls sie nicht vom versorgten Kind selbst oder seinen unterhalts- und unterstützungspflichtigen Angehörigen bezahlt werden[1]).

Das Kindesschutzrecht nach ZGB 283 ff. gilt für die Fälle, da das Kind infolge eines (schuldhaften oder unverschuldeten) Versagens seiner Eltern schutzbedürftig ist. Dagegen hat die Vormundschaftsbehörde solange keinen Anlass und kein Recht einzuschreiten, als die Eltern selbst fähig sind, die zum Schutze ihres gefährdeten Kindes nötigen Vorkehren zu treffen. Sind sie nicht in der Lage, die Kosten dieser Massnahmen zu bezahlen, so hat hiefür wie bei vormundschaftlichen Versorgungen die Armenpflege aufzukommen. Allerdings ist die Armenbehörde hier aus begreiflichen Gründen nicht auf die Zahlungspflicht beschränkt, sie hat vielmehr zu bestimmen, wo und wie das Kind versorgt werden soll. Die Armenbehörde ist jedoch verpflichtet, das Kind «in angemessener Weise» (im Sinne von ZGB 284) in einer Familie oder Anstalt unterzubringen. Denn die ungleiche Behandlung der Kinder, die von der Armenbehörde im Einvernehmen mit den Eltern versorgt werden, gegenüber den nach ZGB 284 von der Vormundschaftsbehörde versorgten Kindern wäre willkürlich und würde den vom Bundesgesetzgeber mit dem Kindesschutzrecht verfolgten Zielen zuwiderlaufen, also Bundesrecht vereiteln.

Die Armenbehörden sind nach ZGB 6 grundsätzlich befugt, Kinder aus armenrechtlichen, ausserhalb des Kindesschutzes liegenden Gründen aus ihrer Familie wegzunehmen[2]). Doch ist hier Zurückhaltung zu üben, weil eine Wegnahme sowohl die Persönlichkeit des Kindes wie die Elternrechte verletzt. Die Armenbehörde wird ein Kind – abgesehen vom bereits besprochenen Falle der Schutzbedürftigkeit des Kindes selbst – entweder aus Rücksicht auf andere Familienglieder bzw. die ganze Familie, versorgen wollen, oder um Kosten zu sparen.

Es kommt vor, dass ein Kind, ohne dass es selbst gefährdet oder verwahrlost ist, aus besonderen Gründen (Geisteskrankheit, Geistesschwäche und dgl.) für die Familie eine zu schwere Last darstellt und daher im Interesse der Familie weggenommen werden muss. Es mag sein, dass wenig tüchtige Eltern ihrer allzu gross gewordenen Kinderschar nicht mehr Meister werden, wodurch die Pflege und Erziehung aller Kinder leidet, ohne dass geradezu die Voraus-

---

[1]) *Egger*, N. 8 zu ZGB 283. *Hulda Gander*, a. a. O., S. 130 ff. BGE 52 II 416, 66 I 35. *Egger*, N. 5 zu ZGB 284 behält dagegen für Schutzmassnahmen gegenüber verwahrlosten Kindern das kantonale öffentliche Recht vor – also auch das Armenrecht –, jedoch ohne nähere Begründung. Dieser Vorbehalt ist nicht verständlich und widerspricht *Egger*, N. 8 zu ZGB 283.

[2]) *Egger*, N. 8 zu ZGB 283.

setzungen von ZGB 284 erfüllt sind. Die Armenbehörde ermöglicht den Eltern mit der anderweitigen Unterbringung von Kindern, für die im elterlichen Hause zurückgebliebenen Kinder wieder voll zu sorgen. In solchen Fällen liegt die Versorgung der Kinder im öffentlichen Interesse und gleichzeitig im Interesse der betreffenden Familie, so dass sie als zulässig gelten darf. Doch handelt es sich dabei nur um Ausnahmen. Keineswegs ist jedes geistesschwache oder geisteskranke Kind aus seiner Familie zu entfernen. Die gesunde Familie ist regelmässig fähig, für kranke oder sonstwie nicht vollwertige Angehörige zu sorgen; tüchtige Eltern verstehen ohne weiteres, auch viele Kinder richtig zu pflegen und zu erziehen, sofern sie nur über die hiezu erforderlichen finanziellen Mittel verfügen. Diese wenn nötig zu beschaffen, ist die Armenbehörde verpflichtet.

Lediglich aus finanziellen Gründen dürfen Kinder nicht aus ihrer Familie weggenommen und versorgt werden. (Übrigens ist der damit erstrebte finanzielle Gewinn sehr in Frage gestellt, wenn man an die schweren psychischen Schäden denkt, die beim weggenommenen Kind und seinen Angehörigen entstehen können.) Lehre und Praxis zu ZGB 284 stellen immer wieder fest, dass die Armut der Eltern niemals die Versorgung eines Kindes rechtfertige[1]). Nach dieser unangefochtenen Auslegung des Bundesrechts darf ein Kind auch nicht deshalb versorgt werden, weil es die Armenbehörde mehr kosten würde, das Kind bei seinen Eltern zu unterstützen, als es in einer Pflegefamilie oder einer Anstalt zu unterhalten. Dementsprechend bestimmen einige Armengesetze, dass rechtschaffenen Eltern die Kinder nicht aus finanziellen Gründen weggenommen werden dürfen[2]). Die gleiche Auffassung vertreten die bernischen Fürsorgebehörden[3]); mit Recht, denn der in ZGB 284 enthaltene Grundsatz geht allfälligen armenrechtlichen Normen vor, welche die Versorgung von Kindern aus Gründen der Kostenersparnis erlauben. Solche Vorschriften vereiteln Bundesrecht und sind ungültig.

3. Die für die Versorgung zuständigen Behörden

Gleich wie neben den vormundschaftlichen die armenrechtlichen Versorgungsgründe bestehen, konkurrieren gelegentlich Vormundschaftsbehörde und Armenbehörde miteinander[4]), wenn es eine Person zu versorgen gilt, die armengenössig ist. Dass diese Doppelspurigkeit schädlich ist, bedarf keiner weiteren Begründung[5]). Die Kantone haben sie bald in der Weise zu beseitigen

---

[1]) *Egger*, N. 14 zu ZGB 283. *Lehmann*, Einschränkungen, S. 71. MbVR Bd. 26, Nr. 4, Bd. 49, Nr. 1. Bernische Fürsorgedirektion i. S. *Wymann*, MbVR 45, Nr. 171.

[2]) s. S. 10, N. 1.

[3]) Bernische Fürsorgedirektion i. S. *Wymann*, MbVR 45, Nr. 171.

[4]) Im Kanton Bern ist in den meisten Gemeinden der Gemeinderat zugleich Vormundschafts- und Armenbehörde, so dass Kompetenzkonflikte seltener sind, doch können für einen Fürsorgefall örtlich verschiedene Behörden zuständig sein.

[5]) *Wild*, Vorwort zu « Zivil- und armenrechtliche Jugendfürsorge ». *Egger*, N. 3 der Vorbemerkungen zu « Die Verwandtschaft ». N. 8 zu ZGB 283. *Thomet*, ZVW 7, S. 1 ff. *Lehmann*, Einschränkungen der elterlichen Gewalt, S. 131 ff.

gesucht, dass sie für unterstützte Personen die Befugnisse der Armenbehörden gegenüber dem Vormundschaftsrecht vorbehalten haben[1]), bald umgekehrt die Armenbehörden auf das Vormundschaftsrecht und an die Vormundschaftsbehörden verwiesen für den Fall, dass sich der Bedürftige (bzw. sein gesetzlicher Vertreter) der armenrechtlichen Versorgung widersetzte[2]). Beide Auffassungen sind nur teilweise zutreffend.

Soweit das Kindesschutzrecht des ZGB und das Vormundschaftsrecht anzuwenden sind, sind offensichtlich die Armenbehörden nicht zuständig, da das ZGB ausdrücklich Vormund und Vormundschaftsbehörde mit dieser Aufgabe betraut hat. Die Vorbehalte der kantonalen Einführungsgesetze zum ZGB und der Armengesetze zugunsten der Armenpflege sind bundesrechtswidrig. (Dagegen darf die Armenbehörde auf Grund eines Auftrages und unter Verantwortung der Vormundschaftsbehörde eine von dieser beschlossene Versorgung ausführen.) Anderseits sind die Vormundschaftsbehörden ebensowenig befugt, ein Kind oder ein Mündel aus armenrechtlichen Rücksichten zu versorgen. Den vormundschaftlichen Organen ist der Schutz der Kinder und die persönliche Fürsorge für die Bevormundeten übertragen, nicht aber die Wahrung weitergehender öffentlicher Interessen. Die Versorgung von Personen auf Grund der Armengesetzgebung ist somit immer Sache der Armenbehörde[3]).

Nicht selten sind entweder bereits von Anfang an oder doch im Laufe der Zeit nebeneinander vormundschaftliche und armenrechtliche Versorgungsgründe vorhanden, so dass also die Vormundschaftsbehörde sich gestützt auf das Kindesschutz- und Vormundschaftsrecht, die Armenbehörde ihrerseits sich auf Grund des Armengesetzes für zuständig halten könnte. In diesen Fällen muss dem Vormundschaftsrecht als eidgenössischer Norm der Vorrang zugebilligt werden[4]). Die Vormundschaftsbehörde entscheidet also darüber, wie und wo das Kind oder der Bevormundete versorgt werden soll, während die Armenbehörde im Rahmen ihrer Unterstützungspflicht die Versorgungskosten zu tragen hat. Fällt aber der vormundschaftliche Versorgungsgrund weg, z. B. weil der Bevormundete mündig wird, so lebt die Zuständigkeit der Armenbehörde auf.

4. Die Pflegeplatzversorgung

Bei der Pflegeplatzversorgung vollzieht die Armenbehörde ihren Versorgungsbeschluss damit, dass sie den zu Versorgenden bei einer Einzelperson (selten) oder Familie unterbringt, welche ihm Pflege, Unterhalt, allenfalls auch Erziehung und Ausbildung zu bieten haben. Das Wohl des Pfleglings hängt weitgehend von der Wahl des Pflegeplatzes ab. Wesentlich sind aber auch die im Pflegevertrag niedergelegten Rechte und Pflichten der Beteiligten.

---

[1]) EG z. ZGB: Bern 26, Glarus 43, Schwyz 41, Uri 37, Zürich 67.
[2]) BL 38, BS 7, SG 10, SH 38, VS 44, 45. BE Kreisschreiben zum Pflegekinderwesen, Ziff. 18.
[3]) *Egger*, N. 7 zu ZGB 283. *Thomet*, ZVW 7, S. 1 ff.
SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 17.
[4]) *Lehmann*, Einschränkungen, S. 131 ff. *Kaufmann*, Kommentar zum Vormundschaftsrecht, Einleitung N. 25 c. *Egger*, N 7 zu ZGB 283. *Gander*, a. a. O., S. 130 ff.

a) Die Wahl des Pflegeplatzes ist grundsätzlich der Armenbehörde freigestellt, weil nur wenige Armengesetze sich überhaupt dazu äussern und die in einigen Kantonen bestehenden besonderen Pflegekinderordnungen oft nicht für die armenrechtlichen Pflegeverhältnisse gelten (s. S. 7). Doch sind die Armenbehörden in der freien Wahl des Pflegeplatzes durch das Kindesschutzrecht des ZGB und das Persönlichkeitsrecht beschränkt.

Nach ZGB 284 ist ein Kind den Eltern wegzunehmen, wenn es bei ihnen in seinem leiblichen oder geistigen Wohl dauernd gefährdet oder verwahrlost ist. Das Wohl des Kindes geht dabei allen andern Interessen vor; insbesondere ist es für den Bundesgesetzgeber völlig belanglos, dass die Kosten der Wegnahme und Versorgung des Kindes allenfalls aus der Armenkasse bezahlt werden müssen (ZGB 284, Abs. 3). Unter keinen Umständen soll ein Kind bei seinen Eltern belassen werden, wenn dadurch seine körperliche oder geistige Gesundheit gefährdet wird. Diese kategorische bundesrechtliche Vorschrift gilt auch für das Verhältnis zwischen Pflegekindern und Pflegeeltern[1]). Sie verbietet der Armenbehörde, ein Kind oder einen Jugendlichen an einem Pflegeplatz unterzubringen und zu belassen, wo das Kind bzw. der Jugendliche in seinem leiblichen oder geistigen Wohl dauernd gefährdet wäre[2]). Personen, die an ansteckenden Krankheiten leiden[3]), die dem Trunke ergeben sind oder sonstwie die zur Erziehung des Pflegekindes erforderlichen moralischen und geistigen Eigenschaften nicht besitzen und die selbst in ärmlichen Verhältnissen leben[4]), eignen sich nicht als Pflegeeltern. Der Pflegeplatz darf sich nicht in einer gesundheitsschädlichen oder in moralischer Hinsicht zweifelhaften Umgebung (gewisse Wirtschaften, Häuser, in denen Tanzlokale, Spielsalons, Bordelle geführt werden) befinden. Die Armenbehörde, welche auf diese Umstände nicht Rücksicht nimmt, verletzt Bundesrecht.

Ein Pflegeplatz ist aber nicht erst dann ungeeignet, wenn Verhältnisse nach ZGB 284, Abs. 1 vorliegen. Die Armenbehörden haben vielmehr an den Pflegeplatz strengere Anforderungen zu stellen. Denn die bestehenden familiären Bindungen und die elterlichen Erziehungsrechte haben den Zivilgesetzgeber veranlasst, die Gründe, welche die Behörde verpflichten, ein Kind aus seiner Familie wegzunehmen, zurückhaltend zu umschreiben. Solche Rücksichten fallen bei der Wahl des Pflegeplatzes nicht ins Gewicht[5]). Dieser

[1]) *Egger*, N. 4 zu ZGB 283.

[2]) « *dauernd* gefährdet » ist ein Kind, sobald ein bleibender körperlicher oder seelischer *Schaden* zu befürchten ist. Ein solcher kann auch durch einen bloss vorübergehenden ungünstigen Einfluss verursacht sein (z. B. kurze Zeit anhaltende sittliche Gefährdung durch Drittpersonen mit bleibendem seelischem Nachteil für das Kind).

[3]) s. BG betr. Massnahmen gegen die Tuberkulose, Art. 7.

[4]) solche Personen bieten nicht Gewähr für genügenden Unterhalt des Pflegekindes (Spekulation auf das Pflegegeld oder die Arbeitskraft des Pflegekindes).

[5]) Die bernische Fürsorgedirektion bringt dies in ihren Weisungen zum Pflegekinderwesen so zum Ausdruck: «Wenn es auch Familien gibt, wo selbst die eigenen Kinder von früh bis spät streng arbeiten müssen, so dürfen solche Verhältnisse doch nicht als für Pflegekinder geeignet betrachtet werden. Eltern mögen die Verantwortung für die Überanstrengung und für ein freudloses Dasein ihrer eigenen Kinder übernehmen können: Armenbehörden und Pflegeeltern dürfen sie für Pflegekinder nicht übernehmen».

soll nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Persönlichkeitsrechte des (minderjährigen oder erwachsenen) Pfleglings möglichst wenig beeinträchtigen. Allerdings kann der armenrechtlich Versorgte nicht einen standesgemässen Unterhalt verlangen, da die Armenbehörde nur den notwendigen Lebensbedarf zu vermitteln hat (s. S. 23 ff.). Doch sollen die Pflegeeltern ihrem Pflegling in materieller, hygienischer, geistiger und sittlicher Hinsicht wenigstens soviel bieten, wie dies in einfachen, aber geordneten Verhältnissen üblich ist[1]).

Bei der Versorgung ist auf die religiösen Empfindungen des Pfleglings Rücksicht zu nehmen. Die Glaubensfreiheit (BV 49) ist nicht nur ein wesentliches Persönlichkeitsrecht, sie sichert den religiösen Frieden. Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht für die vormundschaftliche Versorgung entschieden, dass die Pflegeeltern derselben Konfession angehören müssen, wie die zu versorgenden Kinder[2]). Diese Regel sollte aus den gleichen Gründen auch für die armenrechtliche Pflegeplatzversorgung beachtet werden[3]).

Ob ein bestimmter Pflegeplatz den sich aus dem Kindesschutz- und Persönlichkeitsrecht ergebenden Anforderungen genügt, kann nur bei einer sorgfältigen Prüfung der Verhältnisse festgestellt werden. Daher sind die Armenbehörden nach Bundesrecht verpflichtet, jeden Pflegeplatz gewissenhaft zu prüfen, bevor sie dort eine Person in Pflege geben. Damit sind aber alle Plazierungsmethoden ausgeschlossen, die sich nach finanziellen Überlegungen richten und das Auffinden eines geeigneten Pflegeortes dem Zufall überlassen. Die «Mindersteigerung» und die Verpflegung «im Kehr» bzw. «im Umgang» (s. S. 7, N. 4 und 5) sind bundesrechtswidrig, ebenso das «Verdingen» und «Verkostgelden» von Kindern, sofern damit die Ausnutzung der Arbeitskraft des Kindes bzw. die möglichst billige Versorgung verstanden sind.

b) Der Pflegevertrag ist die rechtliche Grundlage des Pflegeverhältnisses. Er wird durch die Vertragsparteien, die besondere Vertragsnatur und den Vertragsinhalt gekennzeichnet.

aa) Der armenrechtliche Pflegevertrag wird von der Armenbehörde mit den Pflegeeltern abgeschlossen. Die Behörde ist dazu ermächtigt, weil sie die armenrechtlich notwendige Versorgung durchführen muss. Der Pflegevertrag ist für den Pflegling und dessen gesetzliche Vertreter (Eltern bzw. vormundschaftliche Organe) verbindlich, obwohl sie beim Vertragsschluss nicht mitgewirkt haben und nicht Vertragspartei sind. Diese Rechtsfolge ist nur denkbar, weil der armenrechtliche Pflegevertrag dem öffentlichen Recht ange-

---

[1]) Die bernische Fürsorgedirektion verlangt in Ziff. 10–14 ihrer Weisungen, dass die Pflegeeltern gut beleumdet und nicht armengenössig seien, nicht an ansteckenden Krankheiten leiden, über eine gesunde Wohnung und eine besondere Schlafstelle für das Pflegekind verfügen. Das Kind soll am Pflegeort die ihm entsprechende Schule – gegebenenfalls die Sekundarschule – sowie den Religionsunterricht seiner Konfession besuchen können. Abgelegene Pflegeplätze mit weitem Schulweg und ohne Kontakt mit Nachbarn werden (aus Sicherheitsgründen) abgelehnt.

[2]) *Giacometti/Fleiner*, Bundesstaatsrecht, S. 315 ff. BGE 73 I 115, 77 I 115.

[3]) SG 12 und Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 18. Bernische Fürsorgedirektion, Weisungen zum Pflegekinderwesen, Ziff. 18, VD Vo 69.

hört[1]): das öffentliche (Armen-) Recht verlangt, dass das Pflegeverhältnis begründet wird und bestimmt damit seinen wesentlichen Inhalt.

Der armenrechtliche Pflegevertrag ist trotz seines öffentlichen Charakters ein echter Vertrag, nicht eine einseitige Verwaltungsverfügung. Denn die Armenbehörde kann keinen Privaten zwingen, einen Bedürftigen in Pflege zu nehmen, und kein Privater kann beanspruchen, dass die Behörde ihm eine Person in Pflege gibt. Ein Pflegeverhältnis kommt nur zustande, wenn Armenbehörde und Pflegeeltern dies miteinander vereinbaren.

Dagegen wirkt der Pflegevertrag gegenüber dem Pflegling und dessen gesetzlichen Vertretern als Verwaltungsverfügung. Sie können den Vertrag daher mit den gegen jede Verwaltungsverfügung gegebenen Rechtsmitteln anfechten (s. S. 77). Im übrigen haben sie sich dem Vertragsinhalt zu unterziehen.

Es kommt vor, dass Armenbehörden nicht gestützt auf ihre eigene armenrechtliche Zuständigkeit, sondern im Auftrage einer andern (Vormundschafts- oder Fürsorge-)Behörde ein Pflegeverhältnis abschliessen. Diese Befugnis muss aber im kantonalen Verwaltungsrecht vorgesehen sein. Überdies soll die Pflegeplatzversorgung in einer gewissen Beziehung zur Armenpflege stehen, sei es, dass neben andern auch armenrechtliche Versorgungsgründe vorhanden sind, sei es, dass die beauftragte Armenbehörde die Pflegekosten zu bezahlen hat. Die Durchführung einer rein vormundschaftlichen Massnahme darf dagegen nicht den Armenbehörden übertragen werden, weil das Bundeszivilrecht hiefür nur die vormundschaftlichen Organe als zuständig bezeichnet.

Gelegentlich wird die Ansicht geäussert, die Armenbehörden seien befugt, eine Pflegeplatzversorgung als Geschäftsführer ohne Auftrag des gesetzlichen Vertreters oder der Vormundschaftsbehörde durchzuführen[2]). Die Geschäftsführung ohne Auftrag (OR 419 ff.) ist auch für das öffentliche Recht anerkannt[3]). Der Geschäftsführer wehrt für den Geschäftsherrn einen Schaden ab, rettet bedrohte Rechtsgüter und wahrt gefährdete Interessen[4]) in allen Fällen, wo rasch gehandelt werden muss, der Geschäftsherr dazu aber nicht in der Lage ist. Die Geschäftsführung ohne Auftrag hat immer nach der mutmasslichen Absicht des Geschäftsherrn zu erfolgen. Keine echte Geschäftsführung ohne Auftrag, sondern eine widerrechtliche Geschäftsanmassung liegt vor, wenn der Geschäftsführer (aus eigenem Interesse) etwas vorkehrt, das der Geschäftsherr – obwohl er dazu fähig wäre – vorzunehmen unterlässt, weil er die Massnahme nicht für dringlich oder nicht für zweckmässig hält. Die Armenbehörde, welche derart an Stelle des gesetzlichen Vertreters oder der Vormundschaftsbehörde eine Versorgung beschliesst und durchführt, handelt willkür-

---

[1]) *Egger*, N. 13 zu ZGB 284 hält ganz allgemein auch die von Behörden abgeschlossenen Pflegeverträge für privatrechtliche Verträge. Dies trifft zu für die gestützt auf das Kindesschutz- und Vormundschaftsrecht begründeten Pflegeverhältnisse (sofern man diese Gebiete nicht zum öffentlichen Recht zählt), dagegen nicht für armenrechtliche Pflegeverhältnisse.

[2]) Bernische Fürsorgedirektion, Weisungen zum Pflegekinderwesen, Ziff. 4 b.

[3]) BGE 43 I 307, 44 I 76, 47 I 327, 64 I 411.

[4]) *Guhl*, das schweizerische Obligationenrecht, 2. Aufl., S. 209 f.

lich. Die Geschäftsführung ohne Auftrag kommt im öffentlichen Recht wegen des Grundsatzes der gesetzmässigen Verwaltung und mit Rücksicht auf die sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten überhaupt nur innert enge Grenzen in Betracht. Vor allem darf eine Behörde – mit oder ohne Auftrag – nur eine Aufgabe übernehmen, die zu ihrem Tätigkeitsbereich gehört. So wenig eine Armenbehörde dem Bedürftigen die Steuern erlassen kann, so wenig ist sie berechtigt, rein vormundschaftliche oder nur dem Inhaber der elterlichen Gewalt zustehende Massnahmen anzuordnen. Sie kann sich nicht auf die Geschäftsführung ohne Auftrag berufen, um eine Person zu versorgen, die nach dem Armenrecht nicht versorgt werden darf[1]). Die Geschäftsführung ohne Auftrag ist dagegen zulässig, wenn eine Person sofort versorgt werden sollte, die zuständige Armenbehörde aber nicht mehr rechtzeitig begrüsst werden kann oder noch gar nicht ermittelt ist. Aber auch in diesen Fällen gilt die Geschäftsführung nur für die unumgänglichen Sofortmassnahmen. Das Pflegeverhältnis definitiv zu ordnen ist Sache der zuständigen Instanz und nicht des Geschäftsführers.

bb) Der Pflegevertrag regelt die Beziehungen zwischen den Pflegeeltern und der versorgenden Armenbehörde, setzt die Pflichten und Rechte der Pflegeeltern gegenüber dem Pflegling fest und ordnet allenfalls auch das Verhältnis der Pflegeeltern zu den leiblichen Eltern des Pflegekindes.

Die Rechte der Pflegeeltern gegenüber der Armenbehörde bestehen im Anspruch auf ein angemessenes Pflegegeld, manchmal auch auf Schuhe und Kleider oder andere Effekten für den Pflegling. Die Armenbehörde hat die Pflegeeltern wenn nötig zu beraten. Sie ist berechtigt, das Pflegeverhältnis jederzeit zu kontrollieren und den Pflegeeltern Weisungen zu erteilen. Insbesondere sind die Pflegeeltern verpflichtet, für den ihnen anvertrauten Pflegling nach den Vorschriften der Armengesetzgebung, einer allfällig geltenden Pflegekinderordnung und im Sinne des Persönlichkeitsrechts zu sorgen. Diese Pflicht besteht von Gesetzes wegen, also unabhängig davon, ob sie im Pflegevertrag erwähnt wird oder nicht[2]). Darüber hinaus sind selbstverständlich die besonderen Bestimmungen des Pflegevertrages für die Pflegeeltern verbindlich.

Die Pflegeeltern sind berechtigt, die zur Erziehung des Pflegekindes nötigen Züchtigungsmittel anzuwenden (ZGB 278)[3]). Die körperliche Strafe soll die Erziehung des Kindes fördern. Methoden, die das körperliche Wohl, die intellektuelle oder moralische Entwicklung des Kindes schädigen könnten, insbesondere jede seelische Peinigung, sind unerlaubt[4]).

---

[1]) Die bernische Fürsorgedirektion nimmt offenbar zur Geschäftsführung ohne Auftrag Zuflucht, weil sie einerseits die Möglichkeit der armenrechtlichen Versorgung verneint (s. S. 39, N. 2), anderseits aber doch tagtäglich von den Armenbehörden, ohne Mitwirkung der gesetzlichen Vertreter oder Vormundschaftsbehörden, Pflegeverhältnisse begründet werden.

[2]) Der Pflegevertrag ist an keine besondere Form gebunden, also auch mündlich gültig. Schriftlichkeit ist zu empfehlen.

[3]) *Egger*, N. 1 zu ZGB 278.

[4]) *Egger*, N. 2 zu ZGB 278.

Das Pflegekind darf und soll zur Arbeit angehalten werden, soweit dies seinem Alter entspricht und seiner Erziehung zu einem lebenstüchtigen Menschen dient. Dagegen ist jede Überanstrengung des Kindes zu vermeiden und ihm die für Spiel und Erholung erforderliche Freizeit einzuräumen[1]).

Nicht selten werden die Pflegeeltern im Pflegevertrag verpflichtet, einen angemessenen persönlichen Verkehr zwischen dem Pflegekind und seinen leiblichen Eltern zu dulden. Häufiger sind aber wohl die Fälle, wo die persönlichen Beziehungen zu den Eltern völlig unterbunden werden und diesen der Pflegeort verschwiegen wird; namentlich gegenüber ledigen Müttern und wenn eine Adoption des Kindes durch die Pflegeeltern in Frage kommt, ist solches üblich. Das Recht auf persönlichen Verkehr entspringt «der natürlichen, in den Banden des Blutes begründeten Verbundenheit von Vater bzw. Mutter und Kind»[2]). Es besteht sowohl im Interesse der Eltern wie auch der Kinder, die ihres Vaters oder ihrer Mutter nicht beraubt werden sollen. Dieses Persönlichkeitsrecht darf nach der Auffassung des Bundesgerichts (zu ZGB 156, Abs. 3) nur ganz ausnahmsweise aufgehoben werden, wenn es nicht ohne Gefahr für die körperliche und sittliche Entwicklung des Kindes gewährt werden kann. So hat das Bundesgericht selbst einer geschlechtskranken Dirne ein beschränktes Besuchsrecht eingeräumt[3]). Egger bezeichnet das Recht auf persönlichen Verkehr für unverzichtbar[4]). Dies mag im allgemeinen zutreffen, doch sind auch Fälle denkbar, wo der Verzicht auf persönlichen Verkehr mit dem eigenen Kinde Recht und Sittlichkeit nicht verletzt (ZGB 27, Abs. 2), weil er aus Rücksicht auf wichtige Kindesinteressen erfolgt ist[5]). Erfahrungsgemäss ist es den Armenbehörden häufig nur dann möglich, Kinder in guten Pflegeplätzen unterzubringen, wenn die leiblichen Eltern ganz auf das Kind verzichtet haben, so dass den Pflegeeltern die spätere Adoption des Kindes in Aussicht gestellt werden kann. Ein solcher Verzicht verstösst zweifellos nicht gegen Recht und gute Sitten, weil er im Interesse einer gedeihlichen körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung des Kindes erfolgt ist. Er ist daher rechtsgültig und unwiderruflich. Ein Zurückkommen würde übrigens regelmässig das gestützt auf die Verzichterklärung begründete Pflegeverhältnis empfindlich stören, die Persönlichkeitsrechte des nunmehr mit den Pflegeeltern verbundenen Kindes und der Pflegeeltern selbst verletzen.

Die natürlichen Beziehungen, die die Grundlage jeder Familiengemeinschaft bilden, fehlen zwischen Pflegeeltern und Pflegekind. Herkunft, Charakter, Fähigkeiten, Mängel, Lebensweise sind verschieden und daher ein harmonisches Zusammenleben nicht selbstverständlich. Einzelne Kantone be-

---

[1]) s. S. 40, N. 5.
[2]) BGE 71 II 209, 72 II 11.
[3]) BGE 72 II 11, wo über die Eigenschaften jener Mutter gesagt wird: « que Dame S. était une prostituée professionnelle qui recevait des individus chez elle, qu'elle avait déclaré cyniquement à son mari être atteinte d'une maladie vénérienne, qu'il était ainsi démontré qu'elle était dépourvue de tout sens moral et d'une mentalité fort dangereuse. »
[4]) *Egger*, N. 21 zu ZGB 156, Abs. 3.
[5]) *Gmür*, Kommentar, N. 21 zu ZGB 156.

stimmen daher, dass der Pflegevertrag erstmals nur für die Dauer eines Jahres abgeschlossen werden soll[1]). Nach der bernischen Praxis beginnt das Pflegeverhältnis mit einer Probezeit, während der es sowohl von der Armenbehörde wie auch von den Pflegeeltern kurzfristig aufgelöst werden kann. Ist die Probezeit abgelaufen, so kann dennoch gekündigt werden, aber mit wesentlich längeren Fristen. Ausserdem ist die Armenbehörde berechtigt, das Pflegeverhältnis jederzeit aus wichtigen Gründen aufzuheben[2]). Ist ein Pflegekind an seinem Pflegeort in seinem leiblichen oder geistigen Wohl gefährdet, so ist es sofort wegzunehmen, unbekümmert darum, ob der Pflegevertrag oder das kantonale Recht die sofortige Auflösung des Pflegeverhältnisses aus wichtigen Gründen vorsehen (s. S. 40).

5. Die Anstaltsversorgung

Die Armenanstalten werden als « offene Anstalten » bezeichnet. Damit wird auf das gegenüber den Straf- und Arbeitserziehungsanstalten weniger strenge Anstaltsregime hingewiesen. Es steht aber keineswegs im Belieben der Insassen, die Anstalt wieder zu verlassen; denn sie sind kraft öffentlichen Rechts versorgt, dem Anstaltsreglement und der Anstaltsverwaltung unterworfen.

In der Armenanstalt, wie sie in einigen Kantonen noch anzutreffen ist, sind zusammen mit geistig gesunden, rechtschaffenen Personen, Idioten, Geisteskranke und moralisch und sittlich Verkommene untergebracht[3]). Die Zahl der Insassen einer Anstalt geht in die Hunderte. Unter solchen Umständen bedeutet die Anstaltspflege für einen normal empfindenden Menschen eine gewaltige Belastung. Ein Bedürftiger, der zum zweiten Mal in einer Armenanstalt versorgt werden sollte, hat sich so geäussert:

« Ich verstehe, dass die Armen in einem Gemeinschaftsheim untergebracht werden müssen. Ich verstehe aber nicht, dass mit Armen, die noch normal denken können und normal empfinden, zusammen Unvernünftige und geistig Abnormale versorgt werden. Das Zusammenleben mit solchen ist mir schrecklich. Dann empfinde ich so recht, dass Armut die grösste Strafe ist. »

Leider sind in den meisten Kantonen nicht genügend geeignete Anstalten vorhanden, so dass die Pfleglinge nicht immer nach der Art ihrer Fürsorgebedürftigkeit getrennt werden können. Solange dies nicht möglich ist, sollten aber geistig und charakterlich gesunde Arme nicht im allgemeinen Armenhaus versorgt werden. In solchen Fällen sind der Öffentlichkeit die Mehrkosten zuzumuten, die aus der Versorgung solcher Personen in einem privaten Altersheim oder an einem geeigneten Pflegeplatz entstehen. Ist eine Spezialbehandlung erforderlich, so soll sie im Rahmen des Möglichen gewährt werden: Kranke, die in der Armenanstalt nicht mehr richtig gepflegt werden können, gehören ins Krankenhaus, Epileptiker in eine Anstalt für Epileptische, störende oder noch besserungsfähige Geisteskranke in eine Heil- und Pflegeanstalt.

---

[1]) LU 29, SH 39, TG 13, ZH 32.
[2]) SO 10, ZH Vo 10.
[3]) s. S. 8, N. 4.

Aus Gründen der Disziplin und der Sittlichkeit werden in den Armenanstalten Männer und Frauen oft vollständig oder doch weitgehend voneinander getrennt. Diese an sich berechtigte Massnahme bedeutet gegenüber versorgten Ehepaaren einen sehr schweren Eingriff in die Persönlichkeitssphäre, kommt unter Umständen einer Aufhebung der ehelichen Gemeinschaft gleich. In den Armengesetzen finden sich nur bescheidene Ansätze, diese Härte zu mildern. So gestattet der Kanton St. Gallen einem alten Ehepaar das Zusammenleben, sofern dadurch die Anstaltsdisziplin nicht gefährdet wird (SG 7). Der Kanton Freiburg sah im früheren Armengesetz ebenfalls vor, dass bei der Versorgung von Greisen Ehegatten möglichst nicht zu trennen waren. Allerdings wird sich im Armenhaus selbst für derartige Fälle die Geschlechtertrennung nur schwer lockern lassen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass rechtschaffene Ehegatten kaltherzig auseinandergerissen werden. Das Recht zur Ehe nach BV 54 umfasst auch das Recht auf eheliche Gemeinschaft. Die Armenbehörde hat daher die Mehrkosten zu übernehmen, die sich aus der gemeinsamen Unterbringung von Ehegatten ergeben[1]).

Selbstverständlich ist, dass Kinder nicht zusammen mit Erwachsenen im Armenhaus versorgt werden sollen[2]). Werden die Kinder wie im Kanton Nidwalden (NW 51) nur für die Zeit des Essens, der Erholung und der Nachtruhe von den Erwachsenen getrennt, so wird damit möglicherweise ein schlechter Einfluss der Erwachsenen auf die jugendlichen Anstaltsinsassen vermieden, doch bleiben Kinder und Jugendliche der trostlosen Atmosphäre des Erwachsenen-Armenhauses ausgesetzt, was ihre psychische Gesundheit gefährdet. Kinder und Jugendliche gehören nicht ins Armenhaus.

Die Anstaltsreglemente verpflichten die arbeitsfähigen Insassen zur Arbeit. Die Pfleglinge erhalten – abgesehen von bescheidenen Ermunterungsprämien – keinen Lohn. (Dagegen wird oft das von der Armenbehörde zu entrichtende Pflegegeld nach der Arbeitsfähigkeit bzw. Pflegebedürftigkeit des Versorgten abgestuft.) Die Arbeitspflicht der Anstaltsinsassen ergibt sich aus der allgemeinen armenrechtlichen Arbeitspflicht und ist nicht zu beanstanden (s. S. 25 ff.). Denn auch der Versorgte hat möglichst dazu beizutragen, dass die Kosten der Unterstützung tief gehalten werden können. Anderseits hat er aber auch Anspruch darauf, dass ihm seine Arbeitsleistung in billiger Weise angerechnet wird. Dies kann so geschehen, dass die Anstaltsverwaltung der Armenbehörde ein kleineres Pflegegeld berechnet und dass die Behörde dem Pflegling (bzw. seinen unterstützungspflichtigen Angehörigen) nur dieses Pflegegeld für die Rückerstattung belastet.

Der Versorgte untersteht der Disziplinargewalt der Anstaltsleitung und hat sich in die Anstaltsordnung zu fügen. Seine persönliche Freiheit darf aber nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur so weit beschränkt werden, als dies für einen geordneten Anstaltsbetrieb erforderlich ist. Insbesondere ist den Anstaltsinsassen der persönliche und schriftliche Verkehr mit den Ange-

[1]) In der stadtbernischen Fürsorgeanstalt Kühlewil erhalten würdige Ehegatten ein gemeinsames Zimmer.

[2]) BE 12, Z. 3, LU 26, SG 11, SH 46, TG 14, ZH 33.

hörigen, Bekannten und Behörden zu gestatten und ihnen auch regelmässige Freizeit mit freiem Ausgang zu gewähren. Dazu wird in vielen Anstalten den Pfleglingen ein bescheidenes Sackgeld ausgerichtet, über das sie frei verfügen können. Wie weit Erleichterungen zu gewähren sind, hängt selbstverständlich von den Verhältnissen der Anstalt und des einzelnen Pfleglings ab.

6. Die Änderung und die Aufhebung der Versorgung

Ist eine Person einmal an einem bestimmten Ort versorgt, so soll sie wenn möglich dort belassen werden. Insbesondere ist ein Pflegeplatz nur aus triftigen Gründen zu wechseln. Das Erlebnis des Heimatgefühls ist für die Entwicklung des Kindes von entscheidender Bedeutung und auch für den Erwachsenen wertvoll[1]). Ein guter Pflegeplatz darf daher von der Armenbehörde auf keinen Fall deshalb aufgegeben werden, weil an einem andern Ort – und mag dieser noch so geeignet sein – ein geringeres Pflegegeld bezahlt werden müsste. Dies käme einem unzulässigen Eingriff in die Persönlichkeitssphäre des Pfleglings gleich. Ein Pflegeplatz soll grundsätzlich nur dann gewechselt werden, wenn am bisherigen Ort ein befriedigendes Pflegeverhältnis nicht geschaffen werden kann.

Die Versorgung ist immer dann zu ändern, wenn sie in der bisherigen Form ihren Zweck nicht oder nicht mehr erfüllt und dieser in anderer Weise eher erreicht werden kann. Vor jedem Wechsel sind jedoch neben den erhofften Vorteilen auch die Nachteile zu bedenken, die dem Wechsel an sich nach dem Gesagten anhaften. Eine Änderung ist aber unerlässlich, sobald der Pflegling an seinem Pflegeort körperlich oder geistig-seelisch gefährdet ist (s. S. 45).

Während die Anstaltsversorgung ohne weiteres durch die Pflegeplatzversorgung ersetzt werden darf, soll umgekehrt eine bisher in Familienpflege unterstützte Person nur dann in eine Anstalt eingewiesen werden, wenn die besonderen Voraussetzungen dieser strengeren und für den Pflegling unangenehmeren Fürsorgeart erfüllt sind (s. S. 53).

Die Versorgung ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit aufzuheben, sobald der Versorgte auch in Selbstpflege zweckmässig unterstützt werden kann, oder wenn er gar nicht mehr unterstützungsbedürftig ist. Eine Ausnahme machen jedoch bestehende Pflegeverhältnisse, die aus den bereits erwähnten erzieherischen und psychologischen Gründen weitergeführt werden sollen, selbst, wenn der Pflegling nicht mehr unterstützungsbedürftig ist. Allerdings handelt es sich dann nicht mehr um ein armenrechtliches, sondern um ein vom Pflegling selbst gewolltes oder vom gesetzlichen Vertreter bestimmtes Pflegeverhältnis.

III. Die besonderen Unterstützungsformen

Die Krankenpflege, die Schulung und Ausbildung der Bedürftigen wie auch das Patronat stellen in dem Sinn besondere Unterstützungsmassnahmen dar, dass sie mit jeder der drei Hauptfürsorgearten (Selbstpflege, Pflegeplatz- und Anstaltsversorgung) verbunden werden können.

---

[1]) *Paul Moor*, « Umwelt, Mitwelt, Heimat », s. S. 18.

1. Die Krankenpflege

Nach den Armengesetzen sind den erkrankten Bedürftigen die nötigen Medikamente, ärztliche Pflege und wenn erforderlich Spitalbehandlung zu gewähren[1]); zur armenrechtlichen Krankenpflege gehört auch die Zahnbehandlung[2]). Dabei werden die kranken Armengenössigen oft von der Armenbehörde angewiesen, sich vom «Armenarzt» bzw. «Fürsorgearzt» behandeln zu lassen, mit dem die Armenbehörde ermässigte Honorare, den «Armentarif» vereinbart hat[3]).

Das Verhältnis zwischen Patient und Arzt ist wie dasjenige zwischen Klient und Anwalt oder Gläubigem und Seelsorger ein ausgesprochenes Vertrauensverhältnis. Der Arzt kann den Kranken oft nur dann erfolgreich pflegen und heilen, wenn dieser ihm die möglichen Ursachen der Krankheit und die beobachteten Krankheitszeichen offen schildert. Der Erfolg der vom Arzt verordneten Massnahmen hängt weitgehend davon ab, ob der Patient an ihre Wirksamkeit und die Tüchtigkeit des Arztes glaubt. Das Vertrauen des Kranken zu seinem Arzt ist also ein wesentlicher Heilfaktor. Darüber hinaus bedeutet es aber auch sehr viel im Hinblick auf die Persönlichkeitswerte: der Kranke muss dem Arzt häufig über seine intimsten Verhältnisse Auskunft geben, über die er sonst zu niemandem spricht und die zu kennen die Öffentlichkeit kein Recht hat. Es kann für ihn eine unerträgliche Zumutung sein, sich irgendeinem fremden Arzt anvertrauen zu müssen. Weigert sich der Armengenössige aus sachlich gerechtfertigten Gründen, den Armenarzt zu konsultieren, so soll ihm die Armenbehörde die Behandlung durch einen andern Arzt gestatten[4]). Es wäre ein unzulässiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, wollte die Armenbehörde den Unterstützten dazu zwingen, sich vom Armenarzt pflegen zu lassen[5]). Für die Armenbehörde ist oft schwer zu entscheiden, welche Medikamente dem bedürftigen Kranken bewilligt werden sollen. Bekanntlich waren die neuen, in den letzten Jahren mit grossem Erfolg zur Heilung von Infektionskrankheiten (Tuberkulose etc.) angewendeten Heilmittel wie Penicillin, PAS, Streptomycin anfänglich sehr teuer. Durfte die Armenbehörde sie dem bedürftigen Kranken verweigern, auch wenn davon seine Rettung abhing? Selbstverständlich ist, dass nicht jedes noch so teure Medikament und nicht jede Heilungsmethode von der Armenkasse finanziert werden kann; sonst wäre der bedürftige Kranke besser ge-

---

[1]) AG 12, BE 11, Z. 4, 44 d, Vo betr. ärztliche Behandlung, BL 34, FR 31, GL 23, LU 14, NW 15, SG 1, SH 43, SZ 7, SO 17, TI 12, ZH 28.

[2]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge 8a. Siehe ferner S. 30.

[3]) LU 14, SO 14, Gesetz betr. Organisation des Sanitätswesens und Kreisschreiben betr. Bezahlung der Arztkosten: UR 52, ZG 7 und VO 10, ZH Vo 14, Vo betr. arme Kranke, § 4.

[4]) ZG 7 (anders aber Vo 10). ZH Vo 14.

[5]) Allerdings kennt auch KUVG 16 eine gewisse Beschränkung der freien Arztwahl auf jene Ärzte, die mit der Krankenkasse in einem Vertragsverhältnis stehen. Doch bleibt in diesen Fällen dem Kranken immer noch die Wahl unter mehreren Ärzten. Er kann schliesslich auch auf eigene Kosten einen von der Kasse nicht anerkannten Arzt beiziehen. Der Armengenössige, der dem Armenarzt zugewiesen wird, hat diese Möglichkeit nicht.

stellt als die meisten nicht unterstützten Personen. Selbst Kranke, die dem gehobenen Mittelstand angehören, müssen oft auf das eine oder andere Mittel verzichten, das die Heilung fördern würde. Die öffentliche Fürsorge soll aber dem bedürftigen Kranken doch wenigstens jene Heilmittel und -Massnahmen gewähren, die in einfacheren Bevölkerungskreisen üblich und von der medizinischen Wissenschaft als tauglich anerkannt sind. Mit Vorteil richten sich die Armenbehörden in der Krankenpflege nach den Leistungen, welche für die obligatorische Krankenversicherung der Minderbemittelten vorgeschrieben sind[1]). Was in diesem Rahmen von den staatlich anerkannten Krankenkassen an Medikamenten, Behandlungen, Kuren usw. übernommen wird, soll auch von der Armenpflege geleistet werden. Im Sinne der vorbeugenden Armenpflege wäre zu wünschen, dass die obligatorische Krankenversicherung der Minderbemittelten überall eingeführt würde[2]). Die Erfahrung zeigt, dass die freiwillige Krankenversicherung in der ärmeren Bevölkerung wenig verbreitet ist, obwohl gerade für sie wegen der oft ungesunden Arbeitsbedingungen und der mangelhaften hygienischen Vorkehren die Gefahr, krank zu werden, besonders gross ist.

2. Die berufliche und hauswirtschaftliche Ausbildung der Jugendlichen

Die Mehrzahl der Armengesetze enthält die Vorschrift, dass den Jugendlichen ermöglicht werden soll, einen Beruf zu erlernen[3]). Für Mädchen ist gelegentlich die hauswirtschaftliche Ausbildung vorgesehen[4]).

Diese Bestimmungen über die berufliche und hauswirtschaftliche Ausbildung der Jugendlichen gehören der vorbeugenden Armenpflege an und stehen der Wohlfahrtspflege (s. S. 5) nahe[5]). Sie sind im allgemeinen nicht erzwingbar. In der Regel ist der ungelernte Arbeiter durchaus fähig, sich und seine Familie ohne Armenunterstützung durchzubringen, und vermag eine Tochter, auch ohne hauswirtschaftliche Kurse zu besuchen, sich die zur geordneten Führung des Haushaltes nötigen Kenntnisse anzueignen. Einzig dort, wo ein Jüngling oder eine Tochter aus besonderen Gründen voraussichtlich nur durch weitere Ausbildung vor der Armengenössigkeit zu bewahsen sind, können sie zu dieser Ausbildung verpflichtet werden.

Im übrigen ist selbstverständlich in allen Fällen, wo die nötigen charakterlichen und geistigen Eigenschaften vorhanden sind, die berufliche und hauswirtschaftliche Ausbildung der Jugendlichen erwünscht. Nur sollte eine

---

[1]) KUVG 2 und 12. Bernisches Gesetz über die Krankenversicherung vom 26. 10. 1947, Art. 8 ff., insb. Art. 12.

[2]) Im Kanton Bern hat bis dahin noch keine Gemeinde die Krankenversicherung für Minderbemittelte allgemein obligatorisch erklärt. Doch fördert der Kanton die freiwillige Krankenversicherung mit Beiträgen an die Prämien Minderbemittelter.

[3]) AG 15, 19, BL 35, FR 36, GL 20, NE 22, LU 25, NW 17, SG 14, SH 44, SZ 7, VD 6 Vo 74, TI 7, 16, UR 21. BE 11 Z. 1, 86. Dekret betr. vom Etat entlassene Kinder 3.

[4]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 18.

[5]) Nichts mit der Armenpflege zu tun haben die obligatorische Fortbildungsschule für Jünglinge und die hauswirtschaftliche Fortbildungsschule für Mädchen nach dem bernischen Gesetz vom 6. 12. 1925.

finanzielle Beihilfe des Staates nicht als Armenunterstützung gelten, weil sie aus der allgemeinen Aufgabe des Staates, die Jugend zu schulen und auszubilden, hervorgeht und der Wohlfahrtspflege angehört.

3. Das Patronat

In einigen Kantonen[1]) wird den hilfsbedürftigen Armengenössigen von der Armenbehörde eine als « Patron » bzw. « Patronin » bezeichnete Person als Beistand beigegeben. Im Kanton Bern trifft dies für die beim Schulaustritt vom Armenetat entlassenen Kinder zu. Diese bleiben bis zum erfüllten 18. Altersjahr – in besonderen Fällen bis zum zurückgelegten 20. Altersjahr – der Fürsorge unterstellt, welche sie bei der Berufswahl berät und während der Lehrzeit moralisch und wenn nötig materiell unterstützt, wofür eben der Patron eingesetzt wird[2]).

Das Patronat ist zwar eine rein armenrechtliche Massnahme, kommt aber der elterlichen und vormundschaftlichen Fürsorge recht nahe. Dementsprechend hat es mit der Einführung des ZGB viel von seiner ursprünglichen Bedeutung verloren. Zwar behält noch das bernische Einführungsgesetz zum ZGB die armenrechtliche Fürsorge für die vom Etat entlassenen Kinder ausdrücklich gegenüber der vormundschaftlichen Fürsorge vor[3]), doch hat die bernische Fürsorgedirektion demgegenüber entschieden, dass weder die Armenbehörde noch der von ihr ernannte Patron befugt sind, sich in die dem gesetzlichen Vertreter obliegende persönliche Fürsorge für das schulentlassene Kind einzumischen:

« Die Patronatsorgane haben dem Kind und seinem gesetzlichen Vertreter lediglich mit fürsorgerischem Rat und Beistand zur Verfügung zu stehen, soweit er gewünscht wird und notwendig ist. Sorgt der gesetzliche Vertreter selbst genügend für das Kind, so hat der Patron sich auf eine beobachtende Haltung zu beschränken. Eine Stelle hat der Patron dem Kind nur dann zu verschaffen, wenn der gesetzliche Vertreter es wünscht. Vollends gesetzwidrig ist die Verfügung, wonach das unter Patronat gestellte Kind die Anordnungen des Patrons zu befolgen habe. Das Kind hat nur die Anordnungen des gesetzlichen Vertreters zu befolgen »[4]).

Ähnliches ist vom Patronat für Erwachsene zu sagen, wie es andere Kantone kennen. Soweit vormundschaftliche Organe sich mit der persönlichen Fürsorge für den Unterstützten befassen, ist für eine gleiche Tätigkeit des Patrons kein Raum mehr. Der Handlungsfähige wiederum braucht sich die persönliche Fürsorge des Patrons nur in dem Masse gefallen zu lassen, als sie armenrechtlich notwendig ist. Der Patron als solcher ist nie gesetzlicher Vertreter des Schützlings.

IV. Die Wahl der Fürsorgeart

1. Die Armenbehörde hat sich in jedem Fürsorgefall für eine der drei Unterstützungsformen (Selbstpflege, Pflegeplatz- und Anstaltsversorgung) zu entscheiden. Die Behörde fasst ihren Entschluss gemäss den Vorschriften des

[1]) s. S. 8, N. 7, und S. 9, N. 1.
[2]) BE 86, 87, Dekret betr. vom Etat entlassene Kinder 1–4.
[3]) Bern. Einführungsgesetz zum ZGB 26, Abs. 2.
[4]) MbVR Bd. 45, Nr. 16 (bernische Fürsorgedirektion am 6. 12. 1946).

Armengesetzes und, wo dieses ihr ein freies Ermessen einräumt, nach armenpflegerischen Erwägungen. Dabei stellen das Gesetz und die Armenbehörden bei ihrem freien Entscheid darauf ab, welche Unterstützungsform die bessere Fürsorge biete, welche finanziell tragbarer sei und welche den Wünschen der Unterstützten am ehesten entspreche:

a) Die *bessere Eignung* einer Fürsorgeart wird in der Armenpflege namentlich berücksichtigt, wo Kinder und Jugendliche zu unterstützen sind. Rechtschaffenen Eltern sollen die Kinder nicht weggenommen werden (s. S. 10, N. 1). Verwaiste, verwahrloste oder sittlich gefährdete Kinder sind dagegen zu versorgen (AG 15, GL 17, SG 10, TI Vo 58, UR 3, VD 56, VS 16), selbst wenn dadurch die Unterstützungskosten erhöht werden (SG 10). Wo die Versorgung erforderlich ist, soll sie in der Form der Familienpflege erfolgen (AG 15, NW 53, SG 12, SH Vo 11, SO 9, VS 16, ZH Vo 9). Demgegenüber hält der Kanton Tessin die Heimpflege grundsätzlich für geeigneter (TI Vo 58).

In der Erwachsenenfürsorge wird Arbeitsfähigen in erster Linie Arbeit zugewiesen, sofern sie dadurch wirtschaftlich gefestigt werden können (AG 8, BE 44c, GL 26, NE 22, NW 19, SG 15, TI 8, UR 15, VD 20). Versorgt werden Gebrechliche, Kranke, Alte, die in ihrer Familie keine zweckmässige Pflege erhalten (AG 13, LU 22, SG 18, SH 38, SO 9, TG 12, TI Vo 61, VD 20, 26, VS 16, ZH 31) sowie Personen, welche für ihre Umgebung eine Gefahr bedeuten (FR 31: bei ansteckenden Krankheiten; SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 19). Kranke erhalten wenn nötig Spitalpflege (FR 31, GL 23, LU 24, SO 17, ZH Vo 15).

b) In vielen Fällen sind *die Kosten* der verschiedenen Fürsorgearten ausschlaggebend. So wird nicht selten an Stelle der an sich geeigneten, aber oft verhältnismässig teuren Selbstpflege die Versorgung verfügt (SH Vo 11, TI 13, Vo 61, 65, VD 19, ZH Vo 8, 15). Besonders ausgeprägt trifft dies für die Kantone Waadt und Tessin zu, welche nur solange in Selbstpflege unterstützen, als die Versorgung für sie nicht finanziell günstiger[1]) ist. Anderseits wird die Selbstpflege gewährt, wenn der Unterstützte noch zu einem wesentlichen Teil seinen Unterhalt selbst zu verdienen vermag (SG 19, VD Vo 11) oder doch seine Angehörigen oder Gönner dafür teilweise aufkommen (SG 19). Im übrigen soll nach der Praxis des Kantons St. Gallen nur ausnahmsweise eine Person aus finanziellen Gründen versorgt werden, nämlich « zur Vermeidung ausserordentlich hoher Auslagen der Armenkasse » (s. S. 33, N. 1). Umgekehrt verzichtet der Kanton St. Gallen auf eine an sich angezeigte Versorgung, sofern der Bedürftige sich mit einer Unterstützung bescheidet, die weniger kostet als die Anstaltsversorgung (SG 19).

c) Rücksicht auf *die Empfindungen des Unterstützten und seiner Familie* wird in der soeben erwähnten und der weiteren Vorschrift geübt, dass recht-

---

[1]) Die entsprechenden Vorschriften der Vollzugsverordnungen lauten:
VD Vo 11: « L'assistance est exercée au foyer domestique ... lorsque l'assistance à domicile n'est plus onéreuse que le placement hors de la famille. »
TI Vo 59: « Il minorenne non deve essere allontanato dalla famiglia ... ritenuto che l'onere derivante non superi quello del ricovero in un istituto. »

schaffenen Eltern die Kinder nicht weggenommen werden sollen. In diesem Sinne sind auch die Bestimmungen zu nennen, welche die Selbstpflege bei gleicher Eignung und gleichen Kosten gegenüber der Versorgung bevorzugen (SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 19; SO 16, 18, TG 12).

2. Es ist für die Armenbehörde nicht immer leicht, nach diesen Kriterien eine Fürsorgemassnahme zu wählen, weil sich die Verhältnisse oft in der Weise überschneiden, dass die eine Unterstützungsform geeigneter, die andere billiger und die dritte vielleicht schonender ist. (So mag unter Umständen für ein Kind in einer Pflegefamilie am besten gesorgt sein, doch wäre der Anstaltsaufenthalt weniger teuer und würden die Eltern ihr Kind am liebsten behalten). Hinzu kommt, dass die Armenbehörde die Persönlichkeitsrechte zu berücksichtigen hat, welche vom Armengesetzgeber vielfach übergangen worden sind. Sie muss alle diese Umstände miteinander abwägen, um die Fürsorgeart herauszufinden, welche dem Sachverhalt angemessen ist.

Die vom Armengesetzgeber für eine bestimmte Unterstützungslage vorgesehene Fürsorgeart erscheint vom Persönlichkeitsrecht aus betrachtet oft als übermässiger, seltener als ungenügender Eingriff:

a) Die Persönlichkeit des Unterstützten wird von einer Fürsorgemassnahme *übermässig* eingeschränkt, wenn der damit verfolgte Zweck auch auf eine weniger einschneidende Weise erreicht werden könnte, ohne dass dabei die Öffentlichkeit mit unzumutbaren Mehrkosten belastet würde[1]).

Die Selbstpflege, welche die Persönlichkeitsrechte am wenigsten beeinträchtigt, ist solange die richtige Unterstützungsform, als nicht die besonderen Voraussetzungen einer der beiden Versorgungsarten erfüllt sind (s. S. 32 ff.). Es ist daher grundsätzlich in Selbstpflege zu unterstützen, es sei denn, die Versorgung sei entweder unbedingt notwendig oder doch fürsorgerisch angezeigt, und erfolge im Einverständnis mit dem Unterstützten, oder sie werde von einer geistig und seelisch stumpfen Person nicht als wesentlich nachteilig empfunden. Aus finanziellen Gründen darf der Bedürftige nur im zuletzt genannten Fall versorgt werden; die anders lautenden armenrechtlichen Bestimmungen sind ungültig. Kann die anzuwendende Fürsorgeart nach diesen Grundsätzen nicht eindeutig ermittelt werden, so ist in Selbstpflege zu unterstützen; denn die Vermutung spricht für die Freiheit des Individuums.

Die Pflegeplatzversorgung ist gegenüber der Anstaltsversorgung die mildere Fürsorgeart. Sie steht wohl – gemessen an der mit den einzelnen Unterstützungsformen verbundenen Beschränkung der persönlichen Freiheit – der Selbstpflege näher als der Anstaltsversorgung. Diese darf nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur verfügt werden, wenn sie unbedingt notwendig oder doch fürsorgerisch angezeigt ist und der zu Versorgende einwilligt, oder wenn schliesslich der Unterstützte geistig derart indifferent ist, dass es ihm gleichgültig ist, wo er untergebracht wird. In allen andern Fällen hat die Armenbehörde den Bedürftigen an einem Pflegeplatz zu versorgen (sofern nicht sogar in Selbstpflege zu unterstützen ist). Dies setzt allerdings voraus,

[1]) Grundsatz der Verhältnismässigkeit, s. S. 21.

dass geeignete Pflegeeltern zur Verfügung stehen, was leider nicht immer zutrifft, da niemand gezwungen werden kann, ein fremdes Kind oder einen fremden Erwachsenen zu sich zu nehmen und zu pflegen.

Die Anstaltsversorgung kommt vor allem dort in Frage, wo der Arme infolge Alters, Gebrechen, Krankheit in hohem Masse pflegebedürftig ist, so dass in einer Familie nicht genügend für ihn gesorgt werden kann oder niemand sich bereit findet, die besonders beschwerliche Pflege zu übernehmen. In der Anstalt sind aber auch Personen zu versorgen, für die wegen ihrer schlechten Charaktereigenschaften (Psychopathen) kein Pflegeverhältnis abgeschlossen werden kann, oder die gar ihre Umgebung gefährden. Dagegen darf niemand, der in einer Familie gepflegt werden könnte, aus bloss fiskalischen Erwägungen in einer Anstalt versorgt werden.

b) Die im Armengesetz vorgeschriebene Unterstützungsart stellt unter Umständen einen *ungenügenden* Schutz der Persönlichkeit dar. So insbesondere wenn der Gesetzgeber darauf verzichtet, die notwendige strengere Fürsorgeform anzuwenden, weil sich der Bedürftige dagegen sträubt und damit gleichzeitig die Armenkasse entlastet werden kann. Nach SG 18, Z. 2 ist eine Person ins Armenhaus einzuweisen, « wenn durch die Pflege im Armenhaus für die betreffende Person besser gesorgt ist als durch anderweitige Unterstützung ». Demgegenüber bestimmt aber SG 19: « Auch wenn die Voraussetzungen des Art. 18, Ziff. 2 zutreffen, soll die Einweisung in der Regel doch nicht erfolgen: 1. wenn die Kosten der Versorgung in der Armenanstalt höher zu stehen kämen als die verlangte Unterstützung . . . » usw. Diese Vorschrift ist nur auf jene Personen anwendbar, die zwar besser in der Anstalt versorgt sind, die aber nicht unbedingt der Anstaltspflege bedürfen. (Solche Personen können aber ohnehin gegen ihren Willen nicht in eine Anstalt eingewiesen werden.) Ist die Anstaltsversorgung bzw. irgendeine Fürsorgemassnahme aber notwendig, weil sonst die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit oder die Persönlichkeit des Bedürftigen gefährdet würden, so ist sie ohne Rücksicht auf die Kosten der Massnahme und den Widerstand des Unterstützten durchzuführen. Denn es ist die Aufgabe der Armenpflege, dafür zu sorgen, dass die öffentliche Ordnung gewahrt und nicht von Personen gestört werde, die kein menschenwürdiges Dasein besitzen (s. S. 23/24). Weder der Armengesetzgeber, noch die Armenbehörde, noch der Bedürftige selbst, können auf die Durchführung dieses zwingenden öffentlichen Auftrages verzichten.

C. Die besonderen Unterstützungsfolgen

Die Persönlichkeit des Bedürftigen wird oft nicht nur von den mit der Unterstützung an sich verbundenen Eingriffen betroffen. Vielmehr führt die Armengenössigkeit häufig zu Nebenfolgen, welche darüber hinaus die persönliche Freiheit noch erheblich einschränken: Die Niederlassungsfreiheit, das Aktivbürgerrecht und weitere Freiheiten und Grundrechte werden beeinträchtigt.

1. Das interkantonale Recht[1])

Die Pflicht, einen Armen zu unterstützen, kann entweder dem Heimatstaat, dem Wohnsitzstaat oder dem Aufenthaltsstaat des Armen obliegen. Im internationalen Verhältnis gilt weitgehend das Heimatprinzip. Dieses steht auch nach der Ordnung der BV deutlich im Vordergrund[2]): Während der Aufenthaltskanton einzig die dringende Hilfe in Notfällen zu leisten hat[3]), der Wohnsitzkanton nur zu vorübergehender Unterstützung verpflichtet ist[4]), lastet auf dem Heimatkanton die Sorge für seine dauernd verarmten Angehörigen. Diese heimatliche Unterstützungspflicht hängt eng zusammen mit dem vorbehaltlosen Recht des Bürgers, jederzeit und in allen Lagen in seiner Heimatgemeinde Zuflucht suchen zu dürfen. Die Heimat ist verpflichtet, den heimkehrenden Bürger in ihrem Gebiet aufzunehmen und ihn hier wenn nötig zu unterstützen und zu erhalten. Dagegen enthält das Bürgerrecht keinen Anspruch des Bürgers, von seiner heimatlichen Behörde in einem anderen Kanton oder im Ausland unterstützt zu werden. Der Arme, der nicht von den wohnörtlichen Behörden unterstützt wird, muss daher in seinen Heimatkanton bzw. die Heimatgemeinde zurückkehren. Er wird vom Wohnkanton bzw. vom ausländischen Staat «heimgeschafft», bzw. von der heimatlichen Behörde zur Unterstützung «heimgerufen».

a) Die Voraussetzungen der Heimschaffung

Nach BV 45, Abs. 1 und 2 hat jeder Schweizer, der nicht infolge eines strafgerichtlichen Urteils in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit eingestellt ist und sich mit einem Heimatschein oder einem gleichwertigen Papier ausweist, das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen. Gleichgültig ist, aus welchem Grunde und für welche Zeitdauer um die Niederlassung nachgesucht wird. – Die Niederlassung kann u. a. denjenigen wieder entzogen[5]) werden, die dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und die von ihrer Heimatgemeinde bzw. ihrem Heimatkanton trotz amtlicher Aufforderung der wohnörtlichen Behörden nicht angemessen unterstützt werden (BV 45, Abs. 3). Die Ausweisung ist von der Regierung des Heimatkantons zu genehmigen und der heimatlichen Regierung zum voraus anzuzeigen (BV 45, Abs. 5). Im übrigen darf die verfassungsmässig

---

[1]) *Louis Python*, die Rechtsprechung des Bundesgerichts auf dem Gebiet der interkantonalen Armenpflege.

[2]) Doch hat sich im interkantonalen Verhältnis weitgehend das Wohnsitzprinzip durchgesetzt und dürfte weiter an Raum gewinnen (s. S. 59 über das Konkordat betr. die wohnörtliche Unterstützung). Dieselbe langsame Entwicklung vom Heimatprinzip zum Wohnsitzprinzip hat der Kanton Bern durchgemacht (Armengesetze von 1857 und 1897). Sie ist übrigens ähnlich auch im Vormundschaftswesen vor sich gegangen (s. Bern, Gesetz über die örtliche Vormundschaftspflege von 1898; s. auch ZGB 376, Abs. 1 und 2).

[3]) Polizeipflicht des Staates, s. S. 75.

[4]) BGE 49 I 449, 66 I 66, 71 I 237.

[5]) aber nicht verweigert werden, BGE 62 I 68.

garantierte Freizügigkeit von den Kantonen zwar erweitert, aber nicht eingeschränkt werden. Im Einzelnen gilt Folgendes:

aa) Die Niederlassung darf – abgesehen von den wiederholt wegen schwerer Vergehen Verurteilten und den in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit Eingestellten – nur jenen Personen entzogen werden, die der *öffentlichen Wohltätigkeit* zur Last fallen. Unter öffentlicher Wohltätigkeit ist die staatliche Armenfürsorge zu verstehen. Weder die private Liebestätigkeit noch die gehobene Sozialfürsorge gehören dazu, auch nicht die nach dem Strafgesetzbuch verhängten Massnahmen[1]). Dagegen gelten in den Kantonen, die privatrechtliche Organisationen mit der Armenfürsorge betraut haben, deren Leistungen als öffentliche Wohltätigkeit; dies betrifft das Bureau central de bienfaisance in Genf und die Allgemeine Armenpflege Basel[2]). Der öffentlichen Wohltätigkeit ist für den Entzug der Niederlassung der gewohnheitsmässige und gewerbsmässige Bettel gleichgestellt[3]).

bb) Die Niederlassung kann nur den *dauernd unterstützungsbedürftigen* Personen entzogen werden. Bloss vorübergehend notwendige Unterstützungen hat der Wohnkanton zu leisten. Sie berechtigen ihn nicht, den Niedergelassenen auszuweisen. Naturgemäss entstehen zwischen Niederlassungskanton und Heimatkanton häufig Meinungsverschiedenheiten darüber, ob jemand dauernd oder nur vorübergehend unterstützt werden müsse. Der Heimatkanton kann mit der staatsrechtlichen Klage (OG 83 b) beim Bundesgericht den Niederlassungsentzug anfechten[4]). Aber auch der Ausgewiesene selbst ist legitimiert, wegen Verletzung der Niederlassungsfreiheit beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde (OG 84a und 86, Abs. 2) zu erheben.

Das Bundesgericht hat es immer abgelehnt, eine feste zeitliche Grenze für die Dauer der wohnörtlichen Unterstützung zu bestimmen[5]). Die bundesgerichtliche Rechtssprechung stellt darauf ab, ob nach der Art der Armutsursache eine kürzere oder längere Unterstützungsdauer zu erwarten ist. Es wird hier auf die Abhandlung von Bundesrichter Louis Python (s. bei den Literaturangaben) verwiesen. In zwei neuen Entscheiden hat das Bundesgericht sich mit der Krankheit als Armutsursache auseinandergesetzt. Nach BGE 71 I 240 wird eine Person wegen einer Krankheit, eines Unfalls oder einer Schwangerschaft in der Regel nur während einiger Wochen oder Monate, also vorübergehend zu unterstützen sein, sofern nicht eine besonders schwächliche Konstitution die Heilung auf unbestimmte Zeit hinauszieht oder die Arbeitsfähigkeit dauernd vermindert bleibt. Demgegenüber verursache eine tuberkulöse Erkrankung regelmässig eine dauernde Unterstützungsbedürftigkeit. In BGE 76 I 104 wird sodann auch die Trunksucht als Krankheit aufgefasst. Eine Frau, die bereits zweimal ohne Erfolg während je eines Jahres in der Trinkerheilanstalt gewesen war, musste zu einer neuen Entwöhnungskur

[1]) BGE 74 I 31.
[2]) BGE 65 I 220. SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 49.
[3]) BGE 33 I 61, 65 I 218.
[4]) BGE 49 I 335, 71 I 236 und 245.
[5]) BGE 64 I 394, 71 I 246.

von mindestens zwei Jahren Dauer eingewiesen werden: «Wer aber wegen gesundheitlicher Störungen einer so langen Pflege und Behandlung bedarf, gilt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts als dauernd unterstützungsbedürftig».

cc) Die Heimschaffung ist von der *Regierung des Wohnsitzkantons zu genehmigen.* Weder Polizeiorgane noch Fürsorgebehörden noch einzelne Regierungsdepartemente sind befugt, von sich aus einen Niedergelassenen wegen Verarmung auszuweisen.

dd) Die beabsichtigte Heimschaffung ist *zum voraus der Regierung des Heimatkantons anzuzeigen* und darf erst beschlossen und vollzogen werden, wenn die heimatliche Armenbehörde es ausdrücklich oder stillschweigend abgelehnt hat, ihren Bürger am Wohnort in angemessener Weise zu unterstützen. Übungsgemäss ist die Übernahme der Unterstützungskosten innert einer Frist von 14 Tagen seit Erhalt der Unterstützungsanzeige zuzusichern. Doch kann nach der Bundesgerichtspraxis die heimatliche Armenbehörde in einem Beschwerdeverfahren wegen Verletzung der Niederlassungsfreiheit die Heimschaffung noch bis zum Beschwerdeentscheid dadurch abwenden, dass sie den verlangten Ersatz der Unterstützungskosten zusichert, « weil die Niederlassungsfreiheit als sog. unverzichtbares und unverwirkbares Recht gilt, auf das man sich nicht nur gegenüber dem Entzug der Niederlassung selbst, sondern auch noch gegenüber deren Vollzug oder gegenüber der Ablehnung einer Wiedererwägung berufen kann» (BGE 71 I 248).

Hält der Niederlassungskanton die vom Heimatkanton angebotene Unterstützung nicht für angemessen, so kann er den Bedürftigen heimschaffen. Im Beschwerde- oder Streitfall hat wiederum das Bundesgericht zu entscheiden.

Entgegen diesen klaren Verfassungsbestimmungen werden – namentlich in den westschweizerischen Kantonen – missliebige Personen und Familien von der Polizei als « mittellos » aufgegriffen und nach Abnahme der Niederlassungsbewilligung per Schub in die Heimatgemeinde spediert. Es kommt vor, dass diese Personen alsbald mit einer von der heimatlichen Armenbehörde bezahlten Fahrkarte an ihren Herkunftsort zurückreisen, von wo sie früher oder später wiederum heimgeschoben werden. BV 45 sollte « betreffend des skandalösen Hin- und Herschiebens von Armen etwelche Besserung bringen»[1]). Die gerügte Polizeipraxis ist nicht nur verfassungswidrig, sie verstösst auch gegen das Persönlichkeitsrecht und verträgt sich sehr schlecht mit den Geboten der Menschlichkeit.

Wer nicht auf Grund eines Heimatscheins am Wohnort die Niederlassungsbewilligung erwirkt hat, also nur Aufenthalter ist, kann sich an und für sich nicht auf BV 45 berufen. Doch darf einem Schweizer, der die verfassungsmässigen Erfordernisse zur Niederlassung erfüllt, aber nur eine Aufenthaltsbewilligung besitzt, der Aufenthalt nicht aus Gründen entzogen werden, die nach BV 45 nicht einmal zum Entzug der Niederlassung ausreichen würden[2]).

---

[1]) *Schmid*, Armenwesen, S. 16.
[2]) *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 1923, S. 121, N. 23.

b) Die Voraussetzungen des Heimrufs

Während die BV die Voraussetzungen der armenrechtlichen Heimschaffung abschliessend geordnet hat, enthält sie nichts über die Gründe, welche den Heimatkanton berechtigen, seine dauernd verarmten Bürger heimzurufen. Nach dem geschriebenen Bundesrecht ist der Heimatkanton eben überhaupt nicht verpflichtet, seine in andern Kantonen oder im Ausland weilenden Bürger zu unterstützen; er hat lediglich ihre Heimschaffung zu dulden, wenn er keine angemessene Hilfe nach auswärts leisten will[1]).

Die armenrechtliche Heimnahme einer Person oder einer Familie verletzt in vielen Fällen das Persönlichkeitsrecht, wobei diese harte Massnahme oft nur mangelhaft oder überhaupt nicht armenpflegerisch begründet werden kann. Zu denken ist etwa an den Heimruf eines gelernten Arbeiters aus der Stadt in sein heimatliches Bergdorf, wo er keine seinen Kenntnissen entsprechende Arbeit finden kann, oder an die Heimschaffung einer im französischen Sprachgebiet verwurzelten deutschschweizerischen Familie in die sprachlich und kulturell als fremdartig empfundene Heimat. Die Heimatarmenpflege und die mit ihr verknüpfte Heimschaffungspraxis sind daher immer wieder als mit den Grundsätzen der Menschlichkeit nicht vereinbar angefochten worden[2]). Eine ganze Anzahl von Kantonen ist deshalb dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung (s. lit. d unten) beigetreten und hat damit die unzulängliche Heimatarmenpflege weitgehend verlassen. Aber auch dort, wo die interkantonale Armenpflege sich noch ausschliesslich nach der BV richtet, darf mit Rücksicht auf das Persönlichkeitsrecht nicht geduldet werden, dass heimatliche Armenbehörden stur den Heimruf erklären, sobald es nach auswärts zu unterstützen gilt.

Nach dem Persönlichkeitsrecht und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sind die heimatlichen Armenbehörden verpflichtet, ihre auswärtigen Bürger am Niederlassungsort zu unterstützen, sofern nicht triftige Gründe den Heimruf erforderlich machen oder dieser nach den gegebenen Umständen für den Heimgerufenen und seine Familie keine Härte darstellt. Insbesondere sind Personen, die in *Selbstpflege* unterstützt werden können, nur in Ausnahmefällen heimzurufen. Die wohnörtlichen Behörden dürfen ja nach BV 45, Abs. 3 nur eine «angemessene Unterstützung» verlangen, die den Bedürftigen auch in der Heimat nicht vorenthalten werden kann. Zudem lassen sich sowohl die Barunterstützung als auch Naturalgaben regelmässig ohne wesentlichen Nachteil durch die wohnörtliche Armenbehörde (auf Rechnung der heimatlichen Armenbehörde) ausrichten. Es fehlt somit meistens ein genügendes öffentliches Interesse, das den mit dem Heimruf verursachten schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Unterstützten rechtfertigen würde. Der Heimruf ist dort angezeigt, wo am Wohnort eine genügende Beaufsichtigung nicht möglich ist und deshalb die Gefahr besteht, dass die ausgerichtete Unterstützung missbraucht werde. Ebenso ist der Heimruf zulässig, wenn die Erwerbs-

---

[1]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 52.
[2]) *Schmid*, Armenwesen, S. 9. *Louis Python*, a. a. O.

möglichkeiten für den Heimgerufenen im Heimatkanton wesentlich bessere sind als am Wohnort und daher mit der Heimnahme die Unterstützungsbedürftigkeit behoben oder doch erheblich herabgemindert werden kann. In den *Versorgungsfällen* stellt der Heimruf die Regel dar. Denn mit der Versorgung wird der Bedürftige ohnehin aus seiner bisherigen Umgebung weggenommen, weshalb er meistens die Heimschaffung nicht mehr als besonderes Übel empfindet. Es ist ihm gleichgültig, ob er im Niederlassungskanton oder im Heimatkanton einer Familie in Pflege gegeben bzw. in einer Anstalt versorgt wird. Die Heimnahme ist insbesondere dann am Platze, wenn im Heimatkanton geeigneter versorgt werden kann oder wenn im Wohnkanton übermässige Pflegegelder bezahlt werden müssten. Anders verhält es sich lediglich für Pfleglinge, die schon im Niederlassungskanton versorgt waren. Für sie bedeutet der Heimruf gleichzeitig einen Wechsel des Pflegeplatzes bzw. der Anstalt. Das über die Änderung der Versorgung Gesagte (s. S. 47) gilt auch hier; es soll also namentlich ein Pflegeplatz nur aus wichtigen Gründen gewechselt werden.

c) Umfang und Wirkungen des Entzuges der Niederlassung

Der Entzug der Niederlassung nach BV 45 schliesst auch den blossen Aufenthalt im Niederlassungskanton aus, wirkt also als Kantonsverweisung, deren Verletzung nach StGB 291 als Verweisungsbruch bestraft wird. Der Ausgewiesene darf das Kantonsgebiet nur mit besonderer Bewilligung dieses Kantons wieder betreten[1]).

Die Dauer der Kantonsverweisung wird in der BV nicht bestimmt. Die Ausweisung kann daher vom Niederlassungskanton beliebig befristet oder auch auf unbestimmte Zeit ausgesprochen werden. In jedem Falle ist sie aber nur solange wirksam, als die Unterstützungsbedürftigkeit des Ausgewiesenen andauert[2]); diesem ist auf Verlangen die Niederlassung wieder zu bewilligen, sobald er nachweist oder anzunehmen ist, dass er nicht mehr unterstützt werden muss[3]).

Da die Familie eine Unterstützungseinheit bildet, liegt in der Unterstützung der Kinder oder der Ehefrau eine solche des Vaters und Ehemannes, so dass die ganze Familie heimgeschafft werden kann, sofern im übrigen die Voraussetzungen von BV 45, Abs. 3 und 5 gegeben sind[4]). Ist infolge heimatlicher Versorgung der Kinder die übrige Familie im Wohnkanton nicht mehr unterstützungsbedürftig, so kann sie nicht heimgeschafft werden[5]). Die persönlich nicht bedürftige Ehefrau, der der Richter gestattet hat, von ihrem Ehemann getrennt zu leben, darf nicht mit diesem ausgewiesen werden[6]). Nicht der Heimschaffung unterliegt der Vater, der die Unterhaltsbeiträge an

---

[1]) BGE 42 I 305, 71 IV 219.
[2]) BGE 71 I 15, 62 I 69.
[3]) SG Kreisschreiben über die Armenfürsorge, S. 56.
[4]) BGE 66 I 170, 71 I 12 und 247.
[5]) BGE 66 I 34.
[6]) *Louis Python*, a. a. O.

die von ihm geschiedene Frau und die ihr zugesprochenen Kinder nicht bezahlt, so dass diese unterstützt werden müssen; denn er gehört nicht zu ihrer Unterstützungseinheit[1]).

d) Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung[2])

Im Jahre 1909 hat die Konferenz der kantonalen Armendirektoren folgendem Grundsatz zugestimmt:

« Der Heimruf ist auf alle jene Fälle zu beschränken, in denen die Heimatgemeinde offenbar über die rationellere Hilfsgelegenheit verfügt im Vergleich zu den Hilfsmitteln des Wohnortes ... Wo die Unterstützung am Wohnort nicht höher zu stehen kommt als die heimatliche Versorgung, ist der Heimruf unstatthaft » [3]).

In der Folge wurde ein Entwurf für ein Konkordat über die wohnörtliche Armenunterstützung ausgearbeitet, das der Bundesrat auf 1. April 1920 in Kraft setzte, nachdem 7 Kantone beigetreten waren. Das geltende « Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung» datiert vom 16. Juni 1937. Ihm gehören zur Zeit 17 Kantone und Halbkantone an[4]).

Die Konkordatskantone verzichten grundsätzlich darauf, die in ihrem Gebiet wohnenden Angehörigen anderer Konkordatskantone wegen Verarmung heimzuschaffen und ihre in einem anderen Konkordatskanton wohnenden armengenössigen Bürger heimzurufen. Die Kosten der wohnörtlichen Unterstützung werden vom Wohn- und vom Heimatkanton gemeinsam bestritten, wobei der heimatliche Anteil je nach der Dauer der Niederlassung des Unterstützten im Wohnkanton ¾, ½ oder nur ¼ der Kosten beträgt.

Nach Art. 13, Abs. 1 des Konkordates ist die *Heimschaffung* noch zulässig, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit vorwiegend die Folge fortgesetzter schuldhafter Misswirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu ist, sowie wenn Armenunterstützung durch bewusste grobe Täuschung erschlichen oder trotz richtigem Verhalten der Behörden wiederholt zweckwidrig verwendet worden ist. Muss eine Familie deshalb unterstützt werden, weil das Familienoberhaupt zu einer Freiheitsstrafe verurteilt oder aus dem Wohnkanton ausgewiesen worden ist, so kann sie nach sechsmonatiger Unterstützung heimgeschafft werden (Art. 13, Abs. 2 des Konkordates).

Der *Heimruf* (Art. 14 des Konkordates) darf erklärt werden, wenn der Unterstützte dauernd in einer Familie oder Anstalt versorgt werden soll, oder wenn die Unterstützung in der Heimat sonstwie in seinem Interesse vorzuziehen ist. Trägt der Heimatkanton drei Viertel der Unterstützungskosten, so ist er in den Fällen, auf die Art. 13, Abs. 1 des Konkordats zutrifft, zum Heimruf befugt; ausserdem kann er unter derselben Voraussetzung nach einer Schonfrist von 6 Monaten Arbeitslose und Erwerbsunfähige heimnehmen, falls für sie in der Heimat ausreichender Verdienst bzw. eine angemessene Versorgung vorhanden ist. In allen Fällen dürfen einzelne Glieder einer Unterstützungseinheit nur mit Zustimmung des Wohnkantons heimgerufen werden.

---

[1]) BGE 71 I 12.
[2]) *Oscar Schürch*, das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, 1954.
[3]) *Schmid*, Armenwesen, S. 86 f.
[4]) AG, BE, BL, BS, GR, IR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, ZH.

Als *Heimfall* bezeichnet Art. 6 des Konkordates die Regel, wonach bei der Anstaltsversorgung nach Ablauf einer gewissen Frist (zwei bis zehn Jahre, je nach dem heimatlichen Kostenanteil) die alleinige Kostenpflicht des Heimatkantons eintritt.

Die Konkordatsbegriffe « Heimschaffung », « Heimruf » und « Heimfall » besagen, dass ein Unterstützungsfall nicht mehr nach den Regeln des Konkordates, sondern nach den allgemeinen Vorschriften über die interkantonale Armenpflege behandelt, « ausser Konkordat gestellt » wird. Die Begriffe sind nicht gleichbedeutend mit Entzug der Niederlassung und Ausweisung. Dazu kommt es nur dann, wenn der ausser Konkordat Gestellte dauernd unterstützungsbedürftig im Sinne der BV und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist und sein Heimatkanton es abgelehnt hat, ihn am Wohnort in angemessener Weise zu unterstützen[1]). In der Praxis fallen allerdings Heimschaffung bzw. Heimruf und Ausweisung aus dem Niederlassungskanton häufig zusammen.

Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung wird als eine Lösung bezeichnet, welche der Billigkeit und den Wünschen nach rationeller und humaner Fürsorge bestens entspreche[2]). Zweifellos stellt es gegenüber der bundesrechtlichen Ordnung einen grossen Fortschritt dar. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass das Konkordat in den Ausnahmefällen, für welche es die Ausweisung bzw. Heimnahme des Unterstützten und seiner Familie zulässt, nach den Grundsätzen des Persönlichkeitsrechts gehandhabt wird. So sollte eine Person, die in Familienpflege oder in eine Anstalt gehört, nicht heimgerufen werden, wenn sie im Wohnkanton bereits in geeigneter Weise versorgt ist oder wenn im Heimatkanton keine angemessene Versorgung möglich ist[3]). Als ungerechtfertigte Härte erscheint auch die Heimschaffung einer (schuldlosen) Familie, deren Haupt zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist; dies besonders dann, wenn es sich nicht um eine mehrjährige Freiheitsstrafe handelt und das Familienoberhaupt selbst wegen des begangenen Vergehens oder Verbrechens nicht ausgewiesen werden könnte.

2. Das innerkantonale Recht

Die Niederlassungsfreiheit gilt auch innerkantonal und im Heimatkanton[4]). Die Kantonseinwohner dürfen in ihrer Freizügigkeit nur im Rahmen von BV 45 beschränkt werden. Dauernd Unterstützungsbedürftige können somit von der Wohngemeinde in die Heimatgemeinde abgeschoben werden, sofern diese es abgelehnt hat, ihren Bürger in der Wohngemeinde angemessen zu unterstützen. Aus andern armenrechtlichen Gründen darf die Niederlassung nicht entzogen werden, so z. B. nicht wegen vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit.

---

[1]) *Schürch*, a. a. O., N. 15 zu Art. 6, N. 1 zu Art. 13 und N. 1 zu Art. 14 des Konkordats.
[2]) *Louis Python*, a. a. O.
[3]) In diesem Sinne sieht Art. 6, Abs. 5 des Konkordates die Anstaltsversorgung in einem Drittkanton vor, falls weder Wohn- noch Heimatkanton eine geeignete Anstalt besitzen.
[4]) BGE 60 I 85, 68 I 132.

Die Kantone mit wohnörtlicher Armenpflege[1]) übertragen die Unterstützung der dauernd verarmten Kantonsangehörigen der Wohngemeinde, verzichten also auf die Heimschaffung. Statt dessen sind die Wohngemeinden gemäss BV 45, Abs. 4 berechtigt, den Kantonsbürgern, welche nicht arbeitsfähig und bereits dauernd unterstützungsbedürftig sind, den Zuzug zu verweigern. Es handelt sich dabei um eine wirkliche Beschränkung der Freizügigkeit und nicht darum, dass bloss der Erwerb des Unterstützungswohnsitzes formell ausgeschlossen sein soll, wie in der Literatur behauptet wird[2]). Die Kantone dürfen jedoch ihren Bürgern die Niederlassung in einer Gemeinde des Kantons nicht noch über BV 45, Abs. 4 hinaus erschweren, dagegen ohne weiteres eine weitergehende oder vollständige Freizügigkeit gewähren. Denn « die in BV 45 garantierten Rechte bilden das Minimum dessen, was ein Kanton dem Schweizer, der sich niederlassen will oder niedergelassen hat, gewähren muss »[3]). Das bernische Armengesetz verschärft einerseits in § 103 verfassungswidrig die Voraussetzungen der Niederlassung, indem diese auch den arbeitsfähigen Unterstützten verweigert wird, gewährt anderseits aber allen Unterstützten eine weitgehende Freizügigkeit: Nach § 108 sind 30 Tage Aufenthalt in einer Gemeinde ausserhalb des Unterstützungswohnsitzes ohne Förmlichkeiten gestattet, solange dort die öffentliche Wohltätigkeit nicht beansprucht wird[4]). Ausserdem wird gemäss § 109 den Personen, die infolge ihrer Unterstützungsbedürftigkeit den Wohnsitz nicht wechseln können, wenn nötig von der Wohnsitzgemeinde ein «Wohnsitzschein» ausgestellt, der sie zum Aufenthalt in einer andern Gemeinde berechtigt.

Die in den Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege nach BV 45, Abs. 4 geltenden Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit stellen im Grund genommen einen für die Armenpflege unnötigen, also ungerechtfertigten Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Die genannte Verfassungsvorschrift will verhindern, dass die Gemeinde, in der sich bereits unterstützungsbedürftige, nicht arbeitsfähige Personen niederlassen, für diese unterstützungspflichtig wird. Dazu genügt aber, dass für Armengenössige die Erwerbung eines neuen Unterstützungswohnsitzes ausgeschlossen wird, so dass sie sich nach wie vor frei bewegen können. Die Kantone Luzern (LU 6b) und Zürich (ZH 10) haben diesen im Interesse der persönlichen Freiheit wünschbaren Weg beschritten[5]).

Die Niederlassungsfreiheit wird nicht selten deshalb verletzt, weil der Kanton oder die Gemeinde, in deren Gebiet seine Peron sich niederlassen will, befürchten, sie könnten für diese Person unterstützungspflichtig werden. Oft werden deshalb minderbemittelte Personen und Familien rechtswidrig heimgeschoben (s. S. 56). Es gibt Gemeindebehörden, die auf die Arbeitgeber und

---

[1]) u. a. AG, BE, BL, FR, LU, NE, SG, SH, SO, VS, ZH.

[2]) *Gubler*, interkantonales Armenrecht, S. 11 f. – Dann wäre BV 45, Abs. 4 überhaupt unnötig, denn die Kantone sind ohnehin souverän, den Unterstützungswohnsitz zu bestimmen.

[3]) BGE 60 I 88.

[4]) § 108 ist insofern verfassungswidrig, als den Gemeinden die Wegweisung auch von bloss vorübergehend Unterstützungsbedürftigen gestattet wird.

[5]) BGE 60 I 91/92.

Wohnungsvermieter armer Personen einen starken Druck ausüben und diese so zum Wegzug zwingen. Noch weit verbreitet ist die Auffassung, derjenige sei ein guter Gemeindeschreiber, der möglichst viele Armenfälle von seiner Gemeinde fernzuhalten und auf andere Gemeinden abzuwälzen verstehe. Um diesen Übelständen zu steuern und das unwürdige Abschieben der Armen zu verhindern, hat der bernische Armengesetzgeber ein besonderes Verfahren eingeführt, in welchem jährlich einmal alle im Kanton wohnenden, dauernd unterstützungsbedürftigen Personen ermittelt und auf einem Verzeichnis, dem «Etat der dauernd Unterstützten»[1]) rechtskräftig aufgetragen werden. Mit der Etataufnahme wird auch die zahlungspflichtige Gemeinde festgelegt. Es ist dies die Wohnsitzgemeinde, sofern der Unterstützungsbedürftige wenigstens seit 2 Jahren hier wohnt, sonst die vorhergehende Wohnsitzgemeinde (BE 104) bzw. bei früherem ausserkantonalem Aufenthalt der Staat Bern (BE 113, Abs. 2). Mit diesem Recht der Gemeinden, neu zugezogene Personen in den ersten zwei Jahren nach dem Zuzug zulasten der vorhergehenden Wohnsitzgemeinde bzw. des Staates auf den Etat aufzunehmen, ist ihr Interesse, Arme wegzuweisen, wesentlich geringer geworden[2]). Überdies wird in BE 117 das Abschieben von Personen als «Umgehung der gesetzlichen Ordnung» verboten und nichtig erklärt; fehlbare Gemeindeorgane und Private können gebüsst werden. Allerdings wird es gleichwohl noch vorkommen, dass Arme abgeschoben werden. Dies ist eben die nicht ganz vermeidbare Folge davon, dass die armenrechtliche Zuständigkeit an den Wohnsitz anknüpft und muss mit Rücksicht auf die sonstigen grossen Vorteile der wohnörtlichen Armenpflege in Kauf genommen werden.

II. Der Verlust des Stimmrechts[3])

1. Das kantonale Recht

Nach BV 66 bestimmt die Bundesgesetzgebung die Schranken, innerhalb welcher ein Schweizerbürger seiner politischen Rechte verlustig erklärt werden kann. Der Bund hat jedoch bis dahin einzig den Verlust des Stimmrechts wegen fruchtloser Pfändung oder Konkurses geordnet[4]), so dass im übrigen das kantonale Recht in Kraft geblieben ist.

In vielen Kantonen waren die Armengenössigen seit jeher vom Stimmrecht ausgeschlossen. Entsprechende Vorschriften enthielt z. B. bereits die bernische Staatsverfassung von 1831. Nach der geltenden Kantonsverfassung (Art. 4, Ziff. 3) von 1893 sind nicht stimmberechtigt «die Besteuerten[5]) nach

[1]) s. Dr. *Marie Boehlen*: Die Aufnahme auf den Etat der dauernd Unterstützten nach bernischem Recht.

[2]) An ihre Stelle sind die Etatstreitigkeiten und Wohnsitzstreite der Gemeinden getreten.

[3]) s. *von Dach* in MbVR Bd. 42, S. 1 ff. Vortrag der bern. Fürsorgedirektion vom November 1948 an den Regierungsrat betr. Abänderung von BE 82.

[4]) BG betr. die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29. 4. 1920 (entspricht dem Bundesratsbeschluss vom 3. 11. 1914): Ermächtigung an die Kantone, Stimmrechtsbeschränkungen einzuführen (s. S. 64). Im Kanton Bern wurde 1921 ein entsprechendes Einführungsgesetz verworfen.

[5]) «besteuert» = aus öffentlichen Mitteln unterstützt.

den näheren Bestimmungen des Gesetzes». Dies waren in der ursprünglichen Fassung des Armengesetzes von 1897 (BE 82) die auf dem Etat der dauernd Unterstützten stehenden Personen sowie jene vorübergehend Unterstützten, die zugleich armenpolizeilich hatten bestraft werden müssen. Sie durften grundsätzlich das Stimmrecht nicht ausüben, bis sie die empfangenen Unterstützungen zurückbezahlt hatten.

Der Ausschluss der Armengenössigen vom Stimmrecht war nicht allen Kantonen bekannt und blieb denn auch nicht unangefochten. Die Vorlage des Bundesrates von 1874 zu einem Bundesgesetz im Sinne von BV 66 sah den Verlust des Stimmrechts wegen Armenbedürftigkeit nicht vor. Nachdem diese Gesetzesvorlage vom Volke verworfen worden war, legte der Bundesrat 1876 den Räten einen neuen Entwurf vor, nach welchem u. a. jene Unterstützten das Stimmrecht verlieren sollten, die ihre Armut verschuldet hatten. Aber auch diese Vorlage wurde in der Volksabstimmung abgelehnt. In einem dritten Gesetzesentwurf von 1882 wollte sodann der Bundesrat den Verlust des Stimmrechts wegen Armengenössigkeit wiederum auf jene Fälle beschränken, für die durch Urteil nachgewiesen war, dass die Unterstützungsbedürftigkeit durch ungeregelte Lebensweise[1]) verursacht war. Doch wurde diese Vorlage, ohne dass sie behandelt worden wäre, im Jahre 1893 von der Traktandenliste der Räte gestrichen. Damit ruhte die Frage aber nicht. Zu Beginn des neuen Jahrhunderts vertrat Schmid erneut die Auffassung, « dass die Unterstützungsbedürftigkeit keinen Einfluss auf das Aktivbürgerrecht haben soll, weil der Umstand logischerweise keinen solchen haben kann »[2]). Im bernischen Grossen Rat verlangte 1918 ein Postulat Münch, dass der Entzug des Stimmrechts gemäss BE 82 auf Liederliche beschränkt werde. In der Folge wurde zwar diese Bestimmung nicht abgeändert, aber doch sehr restriktiv ausgelegt, so dass beispielsweise 1947 nur etwa 5% der dauernd unterstützten Personen lediglich infolge Armengenössigkeit nicht stimmberechtigt waren[3]). Neue Vorstösse im Grossen Rat führten schliesslich dazu, dass der Kanton Bern – wie zuvor schon zahlreiche andere Kantone[4]) – für den armenrechtlichen Verlust des Stimmrechts zum Verschuldensprinzip überging und mit Gesetzesrevision vom 26. 6. 1949 den Begriff der « Besteuerten » neu umschrieb. Darnach sind vom Stimmrecht ausgeschlossen jene Personen, die aus bösem Willen, aus Arbeitsscheu oder Liederlichkeit unterstützungsbedürftig geworden sind oder die aus denselben Gründen ihre Unterhaltspflichten so vernachlässigen, dass die Unterhaltsberechtigten unterstützt werden müssen. Das Stimmrecht wird erst nach erfolgloser Verwarnung entzogen und nur, wenn in erheblichem Masse unterstützt werden muss.

---

[1]) « un genre de vie déréglé », s. BGE 53 I 34 ff.

[2]) *Schmid*, Armenwesen, S. 340 ff.

[3]) Vortrag der bernischen Fürsorgedirektion (s. S. 62, N. 3).

[4]) Während *Schmid*, Armenwesen, S. 340 ff. noch 15 Kantone aufzählt, die dem Unterstützten ohne Rücksicht auf ein Verschulden das Stimmrecht entziehen, ist dies heute nur noch in vereinzelten Kantonen der Fall. Viele Kantone kennen überhaupt keinen armenrechtlichen Stimmrechtsverlust.

2. Der Ausschluss vom Stimmrecht und das Persönlichkeitsrecht

Der Entzug des Stimmrechts wirkt nicht nur für kantonale und Gemeindeangelegenheiten[1]), sondern gilt gemäss BV 74 auch für die eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen. Zudem sind in zahlreiche Ämter des Bundes, der Kantone und Gemeinden nur stimmberechtigte Bürger wählbar. Der vom Stimmrecht ausgeschlossene Armengenössige ist somit in seiner öffentlichrechtlichen Stellung und in seinen Persönlichkeitsrechten schwer beeinträchtigt. Es fragt sich, ob öffentliche Interessen dies rechtfertigen. Der Ausschluss der Armengenössigen vom Stimmrecht wird bald damit begründet, « dass diese Bürger, die nicht für sich selbst sorgen können, kaum in der Lage sein dürften, die öffentlichen Angelegenheiten zu beurteilen und mit Sachkenntnis ihr Stimmrecht auszuüben »[2]), bald mit einem « politischen Ehrengedanken » in Zusammenhang gebracht, bald als Strafe aufgefasst[3]). Dazu ist folgendes zu sagen:

a) Der Armengenössige ist im Gegensatz zum Bevormundeten zivilrechtlich handlungsfähig. Er gilt auch für alle öffentlich-rechtlichen Belange als handlungsfähig mit der einzigen Ausnahme, dass er nicht stimmen und wählen darf. Es trifft zu, dass diese staatsbürgerliche Tätigkeit im allgemeinen ein höheres Mass von Urteilsfähigkeit verlangt als für private Angelegenheiten erforderlich ist. Allerdings gewährt der Staat allen Bürgern, die eigenen Rechts und nicht unterstützt sind, das Stimm- und Wahlrecht und kümmert sich nicht darum, ob die Stimmberechtigten die öffentlichen Angelegenheiten mit der nötigen Sachkenntnis zu beurteilen vermögen; denn dies lässt sich wegen der grossen Zahl der Stimmberechtigten überhaupt nicht feststellen. Anderseits haben die Armengenössigen damit, dass sie in ihrem privaten Leben Schiffbruch erlitten haben, bis zu einem gewissen Grade dargetan, dass ihre Fähigkeiten beschränkt sind und für die öffentlichen Angelegenheiten nicht ausreichen. Soweit dieser Schluss berechtigt ist, werden die Armengenössigen mit guten Gründen vom Stimmrecht ausgenommen. Das trifft auf die Personen zu, die durch eigenes grobes Verschulden in Not geraten sind, also auf Liederliche, Arbeitsscheue und Böswillige. Wer dagegen wegen Gebrechen, Krankheit, Unfall, Schicksalsschlägen, widriger Verhältnisse unterstützungsbedürftig geworden ist, darf nicht im Stimmrecht eingestellt werden; denn hier deutet die Armut nicht auf mangelnde Urteilsfähigkeit in öffentlichen Dingen hin.

b) Die Armut an sich ist gleich wie die fruchtlose Pfändung und der Konkurs nichts Ehrenrühriges oder gar Strafwürdiges. Solches kann aber in den Umständen liegen, die zur Armut geführt haben. In diesem Sinne ermächtigt das BG vom 29. 4. 1920 (s. S. 62, N. 4) die Kantone, bei fruchtloser Pfändung oder Konkurs den Schuldner im Stimmrecht einzustellen, sofern er den Ver-

---

[1]) Bernisches Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. 12. 1917, Art. 7 und 15; ferner bernisches Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens vom 6. 5. 1945, Art. 15, womit auch die in kirchlichen Angelegenheiten stimmberechtigten Frauen vom Stimmrechtsverlust betroffen werden.

[2]) BGE 41 I 66.

[3]) BGE 41 I 67, 53 I 37.

mögensverfall durch erhebliches Verschulden herbeigeführt oder ein Betreibungs- und Konkursvergehen begangen hat. Kann aber nach der Auffassung des Bundesgesetzgebers ein Schuldner des Stimmrechts verlustig erklärt werden, weil er in leichtfertiger Weise Private geschädigt hat, so ist diese Folge umso mehr gegenüber dem berechtigt, der wegen seiner Leichtfertigkeit der Öffentlichkeit zur Last fällt. Anderseits darf eine Person, die ohne ihre Schuld verarmt ist, nicht deswegen strafweise oder als ehrlos vom Stimmrecht ausgeschlossen werden.

c) Die Einstellung derjenigen Bürger im Stimmrecht, die aus grobem Verschulden arm geworden sind, verstösst nicht gegen das Gebot der Rechtsgleichheit. Wohl verlieren zahlungsfähige Liederliche, Arbeitsscheue, Böswillige ihr Stimmrecht nicht, solange sie nicht bevormundet werden können. Doch sind sie eben auf eigene Kosten liederlich und nicht auf Kosten der Allgemeinheit wie der liederliche Arme. Dieser wesentliche Unterschied rechtfertigt die ungleiche Behandlung[1]). (Allerdings mag staatspolitisch der Ausschluss aller, nicht nur der unterstützten Liederlichen erwünscht sein.)

3. Die Ausübung des Stimmrechts durch Anstaltsinsassen

Der Bürger ist an seinem Wohnsitz stimmberechtigt[2]). Die Stimmabgabe an einem andern Ort ist bundesrechtlich ausgeschlossen. Der politische Wohnsitz stimmt regelmässig mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz überein[3]). Insbesondere gilt auch hier, dass die Versorgung in einer Anstalt keinen Wohnsitz begründet (ZGB 26; BE 110). Die in einer Anstalt versorgten Personen können somit am Ort der Anstalt nicht stimmen und wählen, sofern dieser Ort nicht zufällig auch ihr Wohnsitz ist. Sie müssen dazu vielmehr entweder ihre Wohnsitzgemeinde aufsuchen oder ihre Stimme durch einen Stellvertreter abgeben.

Für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen ist die Stellvertretung ausgeschlossen. Dagegen steht es den Kantonen frei, für kantonale und Gemeindeangelegenheiten die Stellvertretung im Stimmrecht zuzulassen. So erlaubt der Kanton Bern die Stimmabgabe durch einen Stellvertreter u. a. für den Fall, dass der Stimmberechtigte am Abstimmungstage vom Abstimmungskreis abwesend ist[4]). Auf diese Weise ist es den Anstaltsinsassen möglich, von der Anstalt aus zu stimmen und zu wählen, sofern sie in der Wohnsitzgemeinde einen Stellvertreter finden, was mit Hilfe der politischen Parteien ohne weiteres möglich ist. Allerdings gilt dies nur für kantonale Wahlen und Abstimmungen, da nach der bernischen Praxis in Gemeindeangelegenheiten nicht mit Stellvertretern gestimmt werden kann[5]). Doch hat die bernische

---

[1]) Nach BGE 41 I 64 kann das Stimmrecht sogar von einem finanziellen Beitrag an die Lasten der Gemeinde abhängig gemacht werden.

[2]) BV 43. BG betr. eidg. Wahlen und Abstimmungen 3. Bernische Staatsverfassung 3 und 5. Bernisches Gemeindegesetz 7.

[3]) *Göschke*, die bernische Staatsverwaltung, S. 38.

[4]) D. über das Verfahren bei Volksabstimmungen und Wahlen vom 10. 5. 1921, § 11, lit. d.

[5]) *Göschke*, a. a. O., S. 38.

Fürsorgedirektion die Anstaltsleitungen angewiesen, den stimmberechtigten Anstaltspfleglingen den für die Ausübung des Stimmrechts erforderlichen Urlaub zu gewähren, soweit sich dies mit der Anstaltsordnung verträgt.

Im Sinne des Persönlichkeitsrechts ist zu wünschen, dass die Möglichkeit der Stellvertretung auch für eidgenössische und Gemeindeangelegenheiten geschaffen wird, damit die unbescholtenen Anstaltsinsassen das ihnen zustehende Stimmrecht tatsächlich ausüben können. Bis dahin sollte überall dort, wo es tunlich ist, der für die Stimmabgabe in der Wohngemeinde erforderliche Urlaub gewährt werden.

III. Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit

Die Unterstützten dürfen in einigen Kantonen gewisse Gewerbe nicht betreiben. Insbesondere sind sie nicht befugt, eine Wirtschaft zu führen oder geistige Getränke zu verkaufen (GL 42). Im Kanton Bern gilt dies zwar nach Art. 15 des Gesetzes über das Gastwirtschaftsgewerbe nur für Konkursiten und fruchtlos Ausgepfändete, doch wird in der Praxis das Wirtepatent kaum jemals einem Armengenössigen erteilt werden. Denn dieses soll nach Art. 11 des Gastwirtschaftsgesetzes nur an Bewerber ausgestellt werden, die für eine einwandfreie Führung des Gewerbes bürgen. Bei Armengenössigen trifft dies ganz allgemein nicht zu, da sie – abgesehen von ihren oft ungenügenden Charaktereigenschaften – allzusehr darauf angewiesen sind, einen hohen Umsatz zu erzielen. Der Ausschluss der Unterstützten vom Betrieb einer Wirtschaft und vom Verkauf geistiger Getränke ist sachlich gerechtfertigt.

IV. Die Beschränkungen der Betätigungsfreiheit

In einigen Armengesetzen wird den Unterstützten ganz allgemein verboten, Wirtshäuser und Tanzlokale zu besuchen, das Kegelspiel und andere Spiele um Geld oder Geldeswert zu betreiben[1]). Nach dem bernischen Gesetz über Jagd, Wild- und Vogelschutz vom 2. 12. 51 sind vom Jagdpatent u. a. jene Personen ausgeschlossen, welche in den letzten drei Jahren für sich oder ihre Angehörigen Armenunterstützung bezogen und nicht zurückerstattet haben.

Alle diese Vorschriften wollen verhindern, dass der Bedürftige die erhaltene Unterstützung für Dinge verschwendet, die nicht zum Leben notwendig sind. Mit Recht verbietet der Gesetzgeber, dass der aus öffentlichen Mitteln Unterstützte sein Geld im Spiel vertut oder der teuren und zeitraubenden Jagd huldigt, anstatt der Arbeit nachzugehen. Dagegen greift der Gesetzgeber damit, dass er den Armengenössigen jeglichen Wirtshaus- und Tanzbesuch untersagt, wohl übermässig in die persönliche Freiheit ein. Wirtshaus- und Tanzbesuch sind an sich harmlose Vergnügen, die auch den Armen nicht völlig versagt werden sollten[2]). Dagegen darf selbstverständlich der regelmässige oder häufige Wirtschaftsbesuch nicht geduldet werden, ebensowenig der übermässige Genuss alkoholischer Getränke und die Teilnahme an Ausschweifungen irgendwelcher Art. In diesem Sinne kann die Armenbehörde

[1]) NW 20, 42, UR 44, ZG 16.
[2]) *Schmid*, Armenwesen, S. 317.

dem Unterstützten bestimmte Weisungen erteilen (s. S. 70), ihm armenpolizeiliche Massnahmen androhen und diese wenn nötig veranlassen. In ländlichen Verhältnissen machen die Armenbehörden mit Vorteil von dem ihnen im bernischen Gastwirtschaftsgewerbe eingeräumten Recht Gebrauch und melden trunksüchtige Personen den Gastwirten, die den gemeldeten Personen keine alkoholischen Getränke mehr verabreichen dürfen.

D. Das formelle Unterstützungsrecht

Für das Persönlichkeitsrecht ist wichtig, wie Armenbehörde und Unterstützter einander gegenüberstehen und in welcher Weise sich das Unterstützungsverfahren zwischen ihnen abwickelt. Wesentlich ist, ob der Unterstützte über geeignete Rechtsmittel verfügt, um unzulässige Eingriffe in seine Persönlichkeit abzuwehren, und ob er fehlbare Behörden für den von ihnen verursachten Schaden verantwortlich machen kann.

I. Das Unterstützungs-Rechtsverhältnis

1. Die Fürsorgepflicht der Armenbehörde

Die Armenbehörde hat dem Bedürftigen die im Armengesetz vorgesehene wirtschaftliche Hilfe zukommen zu lassen. Sie beschränkt sich aber häufig nicht auf diese materielle Unterstützung, sondern betreut den Pflegling auch in persönlicher Hinsicht, berät ihn, handelt für ihn, nimmt wenn nötig die Stelle des fehlenden gesetzlichen Vertreters ein[1]). Dies führt nicht selten zu Konflikten zwischen Armenbehörde und vormundschaftlichen Organen, welche die persönliche Fürsorge als ihr Vorrecht betrachten.

Der Mangel an wirtschaftlichen Mitteln bildet regelmässig nicht den eigentlichen Grund der Unterstützungsbedürftigkeit, sondern geht seinerseits auf eine tiefer gelegene, persönliche Ursache zurück. Die Armut kann daher in vielen Fällen nicht allein mit wirtschaftlicher Hilfe behoben werden; es muss die der Armutsursache angepasste persönliche Fürsorge hinzutreten. Es liegt dabei auf der Hand, dass die wirtschaftliche und die persönliche Fürsorge von derselben Behörde ausgehen sollten. Die bei der materiellen Unterstützung nötige, akzessorische persönliche Fürsorge ist Sache der Armenpflege.

Dagegen darf eine Armenbehörde – trotz der modernen Bezeichnung als « Fürsorgebehörde » – nicht Aufgaben übernehmen, die der Gesetzgeber der elterlichen und vormundschaftlichen Fürsorge vorbehalten hat. Insbesondere ist die Armenbehörde niemals der gesetzliche Vertreter des Unterstützten. Denn das ZGB hat die Handlungsfähigkeit abschliessend geregelt und einzig die Eltern für ihre unmündigen Kinder und die vormundschaftlichen Organe als gesetzliche Stellvertreter bezeichnet. Kantonale Vorschriften, die der Armenbehörde die elterliche Gewalt bzw. die Führung der Vormundschaft übertragen, sind bundesrechtswidrig[2]). Die Armenbehörden sind weder von

[1]) *Egger*, N. 7 zu ZGB 283. N. 21 der Einleitung zum Vormundschaftsrecht. *Lehmann*, Einschränkungen der elterlichen Gewalt, S. 131 ff. *Thomet*, ZVW 7, S. 1 ff.

[2]) BE 83, 88.

Gesetzes wegen befugt, im Namen des Unterstützten Verträge (z. B. Lehrverträge, so GL 20) abzuschliessen, noch können sie wie ein gesetzlicher Vertreter über sein Eigentum und sein Vermögen verfügen. Ebensowenig sind die Armenbehörden legitimiert, in den Fällen, für die das Vormundschaftsrecht eine besondere Form des Beistandes (Beistandschaft, Beiratschaft, Vormundschaft) vorsieht, diese Fürsorge zu übernehmen. Selbst der dauernd in der Armenanstalt versorgte Armengenössige hat Anspruch darauf, wenn nötig Schutz und Beistand der vormundschaftlichen Organe zu erhalten, die namentlich auch seine Interessen gegenüber der Armenbehörde zu wahren haben[1]).

Höchstpersönliche Rechte kann grundsätzlich nur der Berechtigte selbst ausüben. Ist er urteilsunfähig, so ist in gewissen Ausnahmefällen der gesetzliche Vertreter befugt, an seiner Stelle zu handeln. Dies trifft nach Lehre und Praxis zu, wo die Persönlichkeit des Unterstützten geschützt werden muss. Zum Beispiel hat der gesetzliche Vertreter darüber zu entscheiden, ob der Urteilsunfähige operiert werden soll[2]). Die Einwilligung der Armenbehörde zu einer Operation ist nur insofern erforderlich, als die Kosten des chirurgischen Eingriffs von der Armenkasse bezahlt werden sollen. Dagegen obliegt es keineswegs der Armenbehörde, für den Unterstützten über dessen höchstpersönliche Rechte zu befinden.

2. Das Erkundigungs- und Aufsichtsrecht der Armenbehörde

Die Armenbehörde kann nur auf Grund genauer Kenntnis der wirtschaftlichen, persönlichen und familiären Verhältnisse einer Person zuverlässig beurteilen, ob eine Unterstützung notwendig ist und wie am zweckmässigsten unterstützt wird. Die Armengesetze räumen daher den Armenbehörden ein weitgehendes Erkundigungs- und Aufsichtsrecht ein (s. S. 11). Doch hat wie jede Person auch der Arme Anspruch auf eine Geheimsphäre[3]), also darauf, dass der Staat sich nicht in seine innersten Anliegen einmische. Was der Bedürftige dem Seelsorger, dem Arzt, dem Anwalt oder Notar anvertraut hat, steht unter dem Schutz des Berufsgeheimnisses und darf der Armenbehörde nur bekanntgegeben werden, wenn der Bedürftige dies gestattet hat. Dasselbe gilt für den Armenarzt[4]). Die gegenteilige Weisung des Regierungsrates des Kantons St. Gallen (s. S. 11, N. 4) ist unhaltbar. Nicht einfach zu beantworten ist dagegen, ob die Banken gegenüber der Armenbehörde zur Auskunft verpflichtet sind. Das Bankgeheimnis hat nicht die absolute Geltung wie sie dem Berufsgeheimnis des Geistlichen, des Arztes und des Anwalts zuerkannt wird. So sind die Banken vor dem Strafrichter wie ein Zeuge aussagepflichtig, anderseits können sie sich jedoch gegenüber dem Fiskus auf die Schweigepflicht berufen. Massgebend ist, ob das öffentliche Interesse, von der Bank Auskunft zu erhalten, dasjenige an der Wahrung des Bankgeheimnisses übertrifft. Mit dem Bankgeheimnis soll die für die Volkswirtschaft überaus wichtige

---

[1]) *Thomet*, ZVW 7, S. 2.
[2]) *Egger*, N. 4 zu ZGB 18; N. 8, 12, 13 zu ZGB 19.
[3]) BGE 44 II 319.
[4]) MbVR 52, Nr. 156.

Tätigkeit der Banken gefördert werden. Dabei fallen aber die Geldanlagen derjenigen Personen, die mit der Armenpflege zu tun haben, nicht ernstlich ins Gewicht. Auch wird damit, dass die Bank der Armenbehörde über Unterstützte Auskunft geben muss, das Bankgeheimnis als solches kaum entwertet. Die Öffentlichkeit ist somit nicht wesentlich daran interessiert, das Bankgeheimnis auch gegenüber der Armenpflege gelten zu lassen. Anderseits besteht ein erhebliches öffentliches Interesse dafür, dass nicht eine Person aus öffentlichen Mitteln unterstützt werde, die noch genügend eigene Mittel besitzt. Aus diesen Gründen darf die Pflicht der Banken, den Armenbehörden über armengenössige Personen Auskunft zu geben, wohl bejaht werden.

In erster Linie hat der Unterstützte selbst der Armenbehörde über seine Verhältnisse Aufschluss zu erteilen. Diese Pflicht umfasst alles, was die Behörde wissen muss, damit sie möglichst zweckmässig unterstützen kann. Der Bedürftige ist sogar verpflichtet, der Armenbehörde das mitzuteilen, wofür sein Arzt und sein Anwalt die Geheimhaltepflicht anrufen können. Soweit nötig, hat er diese Personen vom Berufsgeheimnis zu entbinden. Allerdings darf ihn die Behörde dazu nicht zwingen und soll ihn deswegen nicht disziplinarisch oder mit ungenügender Unterstützung bestrafen. Denn damit würde das Berufsgeheimnis wertlos gemacht. Die Armenbehörde hat vielmehr in jedem Fall nach pflichtgemässem Ermessen zu entscheiden, ob und wie zu unterstützen ist. Sie darf dabei aber selbstverständlich aus dem Umstand, dass der Bedürftige nicht alles Zumutbare vorgekehrt hat, um seine Verhältnisse klarzulegen, die sachlich begründeten Schlüsse ziehen.

Die einschlägigen eidgenössischen und kantonalen Gesetze bestimmen, in welchem Umfange andere Behörden über den Unterstützten Auskunft zu geben haben bzw. Auskunft geben dürfen. Im allgemeinen erhalten die Armenbehörden, sofern sie ein begründetes Interesse nachweisen können, von allen Amtsstellen bereitwillig Auskunft. Die Edition von Zivil- und Strafakten an Armenbehörden ist auch im interkantonalen Verhältnis üblich. Der Unterstützte selbst kann sich dieser behördlichen Rechtshilfe grundsätzlich nicht widersetzen, es sei denn, es handle sich um Tatsachen, die für die Armenpflege bedeutungslos sind. Dies wird aber kaum je einmal zutreffen, da die Armenbehörde wie keine andere staatliche Behörde über die Verhältnisse des Unterstützten Bescheid wissen muss. Im übrigen ist der Unterstützte ja selbst verpflichtet, über diese Umstände Auskunft zu geben.

Der Besuch in der Wohnung der unterstützten Familie gewährt der Armenbehörde oft einen sehr guten Einblick in die Lebensweise der Familie. Der Hausbesuch ist ein zulässiges Mittel der Erkundigung und Aufsicht. Doch darf die Armenbehörde nicht gewaltsam in die Wohnung des Armen eindringen. Ebensowenig ist sie befugt, Wohnräume und Behältnisse zu durchsuchen. Denn das Hausrecht ist grundsätzlich unverletzlich[1]). Einzig die Ortspolizeibehörden und die Strafverfolgungsbehörden sind berechtigt, in Privatwohnungen einzudringen und Hausdurchsuchungen vorzunehmen[2]).

[1]) Bernische Staatsverfassung 76.
[2]) Bernisches Strafverfahren 173 ff. D. vom 27. 1. 1920 betreffend die Ortspolizei, § 3.

3. Das Weisungsrecht der Armenbehörde

Es ist unbestritten, dass die Armenbehörden befugt sind, dem Unterstützten bestimmte Weisungen zu erteilen. Der Armengenössige hat grundsätzlich alle Anordnungen zu befolgen, die seine Bedürftigkeit zu vermindern oder zu beheben vermögen und die eine möglichst zweckmässige Unterstützung sichern. Denn es muss von ihm verlangt werden, dass er sich anstrenge, ohne öffentliche Hilfe auszukommen.

Das Weisungsrecht der Behörde ist nicht unbeschränkt, wie aus der in einigen Armengesetzen enthaltenen Formulierung, der Unterstützte habe sich « überhaupt den Anordnungen der Armenpflege zu unterziehen », geschlossen werden könnte. Zu befolgen sind nur die zumutbaren und gesetzmässigen Weisungen. Einen unverhältnismässigen Eingriff in seine Persönlichkeitsrechte braucht der Bedürftige nicht zu dulden (s. S. 25 ff. über die Zuweisung von Arbeit).

Ausgeschlossen sind Weisungen, der Armengenössige habe auf bestimmte höchstpersönliche Rechte zu verzichten oder sie dem Willen der Armenbehörde entsprechend auszuüben. Da nur der Berechtigte selbst über diese wesentlichsten Persönlichkeitsrechte verfügen kann, darf er in seinem freien Entschluss nicht beeinträchtigt werden. Unzulässig sind daher die Weisungen, eine beabsichtigte Ehe nicht einzugehen, sich vom untüchtigen Ehepartner scheiden zu lassen[1]), keine ehelichen Nachkommen mehr zu zeugen, sich einer gefährlichen Operation zu unterziehen, sich sterilisieren zu lassen[2]) und dgl.

[1]) Die Weisung, ein Konkubinat aufzulösen (GL 50) ist dagegen statthaft. Das Konkubinat gilt – wenn auch nicht mehr als strafbar – so doch als moralisch anstössig, so dass mit seiner Auflösung kein schützenswertes Persönlichkeitsrecht verletzt wird. Auszunehmen sind solche Fälle, wo einem achtenswerten Paar aus rechtlichen Gründen verwehrt ist, die gewünschte Ehe zu schliessen. Hier würde die Trennung eine übermässige Härte bedeuten.

[2]) Von hoher ethischer Auffassung zeugt das Kreisschreiben der bernischen Fürsorgedirektion vom 5. 2. 1931 betreffend operative Eingriffe bei Frauen, wo es u. a. heisst: « Die Armenbehörden haben keine gesetzliche Befugnis, von sich aus die Sterilisation einer Frauensperson anzuordnen. Sie dürfen demgemäss auch unter keinen Umständen hiezu irgendwelchen Zwang ausüben. Ebensowenig sind Drohungen mit dem Entzug von Unterstützungen oder Versetzung in die Arbeitsanstalt und dergleichen zulässig, um eine Frauensperson zur Einwilligung zur Sterilisation zu veranlassen. Behörden, die diese selbstverständliche Vorschrift missachten, setzen sich einer schweren zivilrechtlichen, unter Umständen aber auch einer noch weitergehenden Verantwortung aus. Wenn eine Sterilisation vorgenommen werden soll, so kann sie immer nur gestützt auf den freien Entschluss der betreffenden Person erfolgen und es müssen dazu ausreichende medizinische Gründe vorliegen ... Wo oder wenn Personen gestützt auf religiöse Auffassungen und Gründe grundsätzlich Eingriffe der obgenannten Art ablehnen, haben sich die Armenbehörden selbstverständlich jeder weiteren Einmischung zu enthalten ... Vor allem ist aber mit aller Bestimmtheit festzustellen, dass Gründe rein fiskalischer Art nie zur Vornahme einer Sterilisation berechtigen. Das gilt sowohl für verheiratete wie auch für ledige Frauenspersonen ... Die Verhandlungen über die Frage der Sterilisation haben immer durch einen Arzt zu erfolgen ... Alle (Unterstützungs-) Fälle, wo eine Sterilisation anbegehrt wird, müssen in einem eingehenden Bericht samt begutachtendem Zeugnis des Arztes bei der kantonalen Fürsorgedirektion angemeldet werden, welche die Eingaben ihrerseits begutachten lassen wird und alsdann endgültig über die gegebenen Massnahmen entscheidet. »

Daran ändert nichts, dass mit solchen Massnahmen unter Umständen eine Zunahme der öffentlichen Armenlast verhindert oder die Unterstützungsbedürftigkeit herabgesetzt werden könnte. Dagegen ist es der Armenbehörde unbenommen, dem Unterstützten einen entsprechenden Ratschlag zu erteilen. Sie darf dies aber nicht in einer Form tun, welche den freien Entscheid verhindert. Insbesondere darf die Befolgung des Rates nicht durch Druck und Drohungen erzwungen werden. Damit würde die Armenbehörde willkürlich in Rechte eingreifen, die der Gesetzgeber für unantastbar erklärt hat.

4. Die rechtliche Stellung des Unterstützten

a) Gleich wie der Bürger dem Staate untergeordnet ist, so ist auch der Armengenössige den Organen der Armenpflege untergeordnet. Seine rechtliche Stellung wird durch die Pflichten und Befugnisse der Armenbehörde geformt. Er hat Anspruch darauf, nach den Vorschriften des Armengesetzes und im Sinne des Persönlichkeitsrechts unterstützt zu werden[1]). Anderseits hat er der Behörde Auskunft zu geben, ihre Aufsicht zu dulden, ihre Weisungen zu befolgen und seine ganze Kraft für die Wiedergewinnung der wirtschaftlichen Selbständigkeit einzusetzen.

b) Der Unterstützte bleibt rechts- und handlungsfähig. Er kann weiterhin nach freiem Willen Rechte erwerben und ausüben, über sein Eigentum verfügen und sich verpflichten. Er ist nicht quasi-bevormundet, sondern nimmt unbehindert am Privatrechtsverkehr teil. Allerdings kann die Armenbehörde diese Handlungsfreiheit dadurch beschränken, dass sie dem Unterstützten gewisse Weisungen erteilt, z. B. den Arbeitsplatz nicht zu wechseln, eine billigere Wohnung zu beziehen, keine Waren auf Abzahlung zu kaufen, Naturalgaben nicht zu veräussern und dgl. Doch wird damit die Handlungsfähigkeit des Armengenössigen nicht aufgehoben, und die von ihm entgegen der Weisung mit Dritten eingegangenen Verträge sind rechtsgültig[2]).

Nicht selten machen Unterstützte von ihrer Handlungsfähigkeit einen schlechten Gebrauch und schliessen Geschäfte ab, welche der Öffentlichkeit vermehrte Lasten bringen. Beliebt ist vor allem der Kauf unnötiger Gegenstände (Radio, Plattenspieler, Tonaufnahmegeräte, Motorräder, Möbel, Wäsche usw.) auf Abzahlung. Mit Mühe und Not gelingt es dem Bedürftigen, die ersten Raten zu entrichten, nachher sollte die Armenbehörde helfen, ohne deren Wissen das Abzahlungsgeschäft getätigt worden ist. Die Behörde hat die Wahl, entweder die Sache an den Verkäufer zurückgehen zu lassen, wobei die geleisteten Ratenzahlungen regelmässig als Mietzins und Entschädigung für Abnützung (OR 227, ZGB 716) verloren gehen, oder aber selbst die rest-

[1]) Während einige Kantone dem Bedürftigen ein subjektives Recht auf Unterstützung einräumen (NW 2, 6, SZ 3, VD 3), schliessen andere ein solches ausdrücklich aus (BE 81, FR 3, NE 13, VS 7, BL 30), so dass der Unterstützte hier von der Armenbehörde nur die Beobachtung der objektiven Rechtsordnung verlangen kann (sog. Reflexanspruch), was der Behörde die grössere Freiheit in der Wahl der Unterstützungsmittel sichert. Für das Persönlichkeitsrecht ist diese Unterscheidung nicht wesentlich, da in jedem Falle angemessen zu unterstützen ist.

[2]) Dagegen kann dem bösgläubigen Erwerber einer als Unterstützung ausgerichteten Naturalgabe die Sache gemäss ZGB 933 wieder abgenommen werden.

lichen Raten zu leisten, um so wenigstens die gekaufte Ware zu retten. Zudem fehlt dem Unterstützten das für Anzahlung und erste Raten ausgegebene Geld, so dass die Armenbehörde einer verschärften Notlage gegenübersteht. Es liegt zweifellos im öffentlichen Interesse, dass derartige Abzahlungskäufe armengenössiger Personen verhindert oder doch in ihren Folgen gemildert werden. Dies könnte de lege ferenda, ohne dass die Handlungsfähigkeit berührt würde, dadurch geschehen, dass unterstützte Personen durch das Armengesetz in ihrer Dispositionsfähigkeit (s. S. 2) beschränkt würden. Damit wäre die Folge zu verbinden, dass die vom Unterstützten entgegen einer solchen Vorschrift abgeschlossenen Verträge ungültig wären. Die Auseinandersetzung mit dem Geschäftspartner hätte nach den Grundsätzen über die ungerechtfertigte Bereicherung (OR 62 ff.) zu erfolgen.

c) Der Arme behält mit dem Eintritt der Unterstützungsbedürftigkeit grundsätzlich seine Vermögensrechte bei. Doch tritt die Armenbehörde im Umfange der von ihr geleisteten Unterstützungen kraft gesetzlicher Subrogation in gewisse Rechte des Unterstützten ein. Dies gilt nach ZGB 329, Abs. 3 für die Unterstützungsansprüche des Bedürftigen gegenüber seinen Blutsverwandten, nach der Verwaltungs- und Gerichtspraxis aber auch für die Unterhaltsansprüche des Bedürftigen gegenüber den Eltern und dem Ehegatten (s. S. 28). Darüber hinaus kennen weder das Bundesrecht noch die Armengesetze einen Übergang von Rechten des Bedürftigen auf die Armenbehörde. Diese ist nicht legitimiert, Forderungen des Unterstützten zur Deckung der Unterstützungskosten einzutreiben; sie darf über die Wohnungseinrichtung des in die Anstalt eingewiesenen Pfleglings nicht verfügen und das ihm gehörende Grundstück nicht verkaufen, es sei denn, der Armengenössige habe ihr diese Rechte übertragen. Dazu wird der Unterstützte aber nicht immer bereit sein, sei es in der Absicht, diese Vermögenswerte einmal selbst zu nutzen, sei es, um zu querulieren. Mit vormundschaftlichen Massnahmen wird die Armenbehörde nicht immer zum Ziele gelangen. Es bleibt ihr dann nichts anderes übrig, als abzuwarten, ob sich die beanspruchten Werte im Nachlass des Unterstützten noch vorfinden, so dass gestützt auf den armenrechtlichen Rückerstattungsanspruch (BE 36) darauf gegriffen werden kann.

Diese Rechtslage ist für die Öffentlichkeit wenig befriedigend. Im öffentlichen Interesse wäre zu wünschen, dass die Armenbehörde im Umfange der geleisteten und noch zu leistenden Unterstützungen über allfällig vorhandenes, vom Bedürftigen nicht für den Lebensunterhalt benötigtes Vermögen von Gesetzes wegen verfügen könnte. Die Kantone sind nach ZGB 6 befugt, eine derartige Gesetzesnorm zu erlassen. Denn der Bundesgesetzgeber selbst hat in mehreren Fällen die gesetzliche Subrogation eingeführt, wo ihm ein solcher Rechtsübergang billig erschien[1]), so dass keine Vereitelung von Bundesrecht vorliegen würde. Zudem besitzt die privatrechtliche Ordnung der gesetzlichen Subrogation offensichtlich keinen abschliessenden Charakter. Sie wird von Fall zu Fall vorgesehen und ist auch ausserhalb des ZGB und des OR anzutreffen[2]).

---

[1]) OR 70, Abs. 3, 110, 149, 507.
[2]) MFG 49. BG über den Versicherungsvertrag 72.

II. Das Unterstützungsverfahren

Die Armengesetze enthalten meist nur Weniges über das Unterstützungsverfahren. Den Armenbehörden ist damit weitgehend freigestellt, wie sie den Verkehr mit den unterstützten Personen gestalten wollen. Für den Schutz der Persönlichkeit ist sehr wesentlich, welche Mittel die Armenbehörde dabei anwendet und ob sie sich an die von der Verwaltungs- und Gerichtspraxis ausgebildeten Verfahrensgrundsätze hält.

1. Die Formen der Rechtsgestaltung

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Armenbehörde und Armengenössigen werden entweder durch Verwaltungsakt, durch Vertrag oder durch vertragsähnliche Institute (Geschäftsführung ohne Auftrag) bestimmt.

a) Die Verwaltungsverfügung ist eine von der Armenbehörde gestützt auf das Gesetz einseitig getroffene, für den Unterstützten verbindliche Anordnung. Sie ist die dem Armenrecht entsprechende Form der Rechtsgestaltung; denn dieses ist als öffentliches (zwingendes) Recht grundsätzlich ohne Rücksicht auf den Willen der Beteiligten zu verwirklichen. Demgemäss besitzt die Verwaltungsverfügung auch keine materielle Rechtskraft, d. h. sie ist abzuändern, sobald das öffentliche Interesse dies verlangt. Sind allerdings durch eine Verwaltungsverfügung Rechte begründet worden, so kann sich daraus die Unabänderlichkeit der Verfügung ergeben, weil sonst die Rechtssicherheit beeinträchtigt werden könnte und überdies auch die Verwaltung zu einem Handeln nach Treu und Glauben verpflichtet ist[1]).

b) Der Vertrag kommt im allgemeinen im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger nur selten vor, weil diese einander rechtlich nicht gleichgeordnet sind und der Bürger die zum Vertragsschluss mit der übergeordneten Behörde nötige Willensfreiheit nicht besitzt. Das Armenwesen ist hievon insofern auszunehmen, als die Behörden bei ihrer Aufgabe in hohem Masse darauf angewiesen sind, dass der Unterstützte die verfügten Fürsorgemassnahmen bejaht und sie durchführen hilft. In der Armenpflege werden oft aus psychologischen Rücksichten die notwendigen Vorkehren nicht kurzerhand verfügt, sondern mit dem Unterstützten besprochen und vereinbart. Daneben dient der Vertrag nicht selten dazu, in der Armengesetzgebung vorhandene Lücken zu überbrücken. Nicht weiter zu erörtern ist, dass die Armenbehörde als Organ einer juristischen Person (Gemeinde, Kanton) des Privatrechts häufig in die Lage kommt, Verträge zivilrechtlichen Inhalts (Kauf-, Miet-, Dienstverträge usw.) abzuschliessen.

Der von der Armenbehörde über einen Gegenstand der Armenpflege vereinbarte Vertrag hat öffentlich-rechtlichen Charakter. Er wird vom öffentlichen Recht beherrscht und ist nicht nach zivilrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen. Da der Vertrag bezweckt, zwingendes Recht durchzusetzen, kann er nicht wegen Willensmängeln angefochten werden[1]). Anderseits ist der Vertrag trotz Willensübereinstimmung ungültig, wenn er das öffentliche Recht

[1]) *Burckhardt*, Vertrag und öffentliches Recht, S. 42 ff.

verletzt. Er hat, wie die Verwaltungsverfügung, nur solange Bestand, als er dem öffentlichen Recht entspricht, es sei denn, die nachträgliche Aufhebung oder Abänderung beeinträchtige inzwischen begründete schutzwürdige Interessen.

Nach dem Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung darf der Vertrag in der Armenpflege nur verwendet werden, wenn Gesetz oder Gewohnheitsrecht dies zulassen[1]). Die Armengesetze kennen keine solche Ermächtigung. Dagegen gewähren sie den Armenbehörden für ihre Aufgabe, « für die Armen in gehöriger Weise zu sorgen », eine weitgehende Handlungsfreiheit (s. S. 9). In diesem weiten Rahmen haben die Armenbehörden von jeher im Interesse einer wirksamen Fürsorge etwa mit den Unterstützten die geeigneten Massnahmen vereinbart. Sowohl die Behörden wie auch die Bürger betrachten diese Abmachungen als rechtsgültig. Es darf daher ohne Bedenken in diesem Sinne Gewohnheitsrecht angenommen werden.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag darf von der Behörde nicht dazu missbraucht werden, etwas anderes durchzusetzen als im öffentlichen Recht vorgesehen ist. Ein derartiger widerrechtlicher Vertrag ist zum vornherein ungültig. Wo beispielsweise das Gesetz die Trennung der Jugendlichen von den erwachsenen Anstaltspfleglingen verlangt, dürfen die Jugendlichen selbst mit ihrem Einverständnis nicht bei den Erwachsenen untergebracht werden. Die Behörde darf mit dem Vertrag aber auch nicht Dinge ordnen, für die sie gar nicht zuständig ist. So könnte sie nicht rechtswirksam mit den Eltern eines vormundschaftlich versorgten Kindes die Rückgabe des Kindes vereinbaren.

Der Vertragsinhalt kann sowohl dem öffentlichen Gesetzesrecht wie auch dem öffentlichen Gewohnheitsrecht angehören. Dürfen Armenbehörden und unterstützte Person aber auch etwas vereinbaren, das weder im geschriebenen noch im gewohnheitsmässigen Recht vorgesehen ist? Die Armenpflege hat sich mit ausserordentlich mannigfaltigen Sachverhalten zu befassen. Jeder Fürsorgefall weist seine Besonderheiten auf. Das Leben verläuft nicht schematisch und die Armenbehörden sehen sich immer wieder vor neue Aufgaben gestellt. Der Gesetzgeber hat dieser Vielfalt dadurch Rechnung getragen, dass er dem freien Ermessen der Behörde ein weites Feld überlassen und sich darauf beschränkt hat, die grossen Linien vorzuzeichnen. Die Armengesetze sind daher im Einzelnen notwendigerweise lückenhaft. Für viele der gesetzlich nicht geordneten Fragen hat sich (noch) kein Gewohnheitsrecht gebildet. Die Armenbehörde muss sie daher wohl oder übel nach eigenem Gutfinden lösen, wozu sie als vom Gesetzgeber stillschweigend ermächtigt gelten kann. Das unvollständige öffentliche Recht wird dabei naturgemäss oft nicht mit der einseitigen Verwaltungsverfügung, sondern mit vertraglicher Abrede ergänzt. Die Armenbehörde hat sich auch hier an ihren allgemeinen Auftrag zu halten, die Schranken des öffentlichen Rechts und des Persönlichkeitsrechts zu achten. Vereinbarungen, die die Rechts- und Handlungsfähigkeit ganz oder zum Teil aufheben, die gegen das Recht der Persönlichkeit, gegen die guten Sitten oder sonstwie gegen das zwingende Gesetzesrecht verstossen, sind nichtig (ZGB 27, OR 19, 20; ferner S. 19 hievor).

[1]) *Fleiner*, Einzelrecht und öffentliches Interesse, S. 26 ff.

Ein gültiger Vertrag liegt erst vor, wenn sich die Vertragsparteien aus freiem Willen über den wesentlichen Vertragsinhalt geeinigt haben. Ist dieser Inhalt zwingender Natur, so schadet ein Willensmangel nicht. Handelt es sich dagegen um einen nicht erzwingbaren Vertragsgegenstand, so ist die echte Willensübereinstimmung erforderlich. Der Unterstützte, der ohne genügenden Rechtsgrund in der Anstalt versorgt wird, hat damit, dass er nicht offenen Widerstand leistet, nicht seine Zustimmung bekundet, so dass die Versorgung rechtswidrig bleibt. Ebenso liegt eine gültige Vollmacht an die Behörde zur Stellvertretung nur dann vor, wenn sie aus freiem Willen erteilt worden ist.

c) Die Geschäftsführung ohne Auftrag kommt im öffentlichen Recht nur innert enger Grenzen in Frage. Es wird auf das S. 42/43 Gesagte verwiesen.

2. Die Verfahrensgrundsätze

a) Die Pflicht zur Unterstützung im Notfall

Jede Armenbehörde ist verpflichtet, Personen, die auf ihrem Gebiet in Not geraten sind, die erforderliche Hilfe zukommen zu lassen[1]). Diese Pflicht ergibt sich aus dem Polizeirecht wie auch aus dem Persönlichkeitsrecht. Es darf nicht geduldet werden, dass ein Notleidender die öffentliche Ordnung und Sicherheit stört und dass ihm entgegen dem Gebot der Menschlichkeit nicht sofort geholfen wird[2]). Diese Nothilfe ist von der Ortsbehörde unbekümmert darum zu leisten, ob die Kosten einer andern Behörde überbunden werden können. Die Unterstützung ist solange auszurichten, als die Notlage andauert und bis der Hilfsbedürftige der zuständigen Armenbehörde zugeführt werden kann bzw. von dieser unterstützt wird.

b) Die Gewährung des rechtlichen Gehörs

Die Armengesetzgebung kennt – abgesehen von wenigen Ausnahmen (s. S. 13, N. 2 und 3) – keinen Anspruch des Bedürftigen, von der Armenbehörde angehört zu werden, bevor diese über die anzuwendende Fürsorgemassnahme entscheidet. Allerdings wird in der Praxis der Arme regelmässig von einem Fürsorgebeamten einvernommen. Doch geschieht dies, weil sich die Behörde über seine Verhältnisse erkundigen will, nicht damit er sich zu den beabsichtigten Massnahmen äussern könne. Dazu erhält der Bedürftige meist nicht Gelegenheit, selbst wenn er heimgeschafft oder versorgt werden soll.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu BV 4 hat der Bürger in Verwaltungssachen – im Gegensatz zum Zivil- und Strafprozess – kein allgemeines Recht, angehört zu werden. Denn der Bürger sei der Verwaltung untergeordnet. Diese untersuche und beurteile den jeweiligen Sachverhalt von Amtes wegen. Die Verwaltung würde in unerträglicher Weise behindert, wenn sie vor jeder Massnahme alle diejenigen anhören müsste, die davon betroffen werden könnten. Überdies könne der Bürger, da die Verwaltungsverfügung keine materielle Rechtskraft besitzt, regelmässig deren Wiedererwägung verlangen und so zu seinem Rechte kommen[3]). Da aber der Bürger

---

[1]) s. S. 13, N. 1.
[2]) *Louis Python*, a. a. O. BGE 44 I 74, 50 I 296, 64 I 410, 66 I 169.
[3]) BGE 74 I 248.

gerade wegen seiner Unterordnung unter die Verwaltung vermehrt schutzbedürftig ist, gewährt ihm das Bundesgericht doch in zahlreichen Ausnahmefällen das rechtliche Gehör, so insbesondere dann, wenn das Verfahren einen besonders schweren Eingriff in die höchstpersönliche Rechtssphäre zum Gegenstand hat, aber auch im Falle, wo ein Entscheid seiner Natur nach nicht rückgängig gemacht werden kann und nicht dringlich ist[1]).

Das rechtliche Gehör in Verwaltungssachen umfasst grundsätzlich auch das Recht, die Akten einzusehen, sowie den Anspruch, von den Motiven des Entscheides Kenntnis zu erhalten[2]). Immerhin ist die Verwaltung aber nach Ansicht des Bundesgerichts berechtigt, dem Bürger gewisse Aktenstücke vertraulichen Inhalts vorzuenthalten, sofern hiefür erhebliche Gründe vorliegen. In der Armenpflege ist dies namentlich für Auskünfte vertraulichen Charakters anzunehmen, die der Behörde von Familienangehörigen und Nachbarn des Unterstützten zugekommen sind. Würde dem Unterstützten die Quelle solcher Angaben bekannt, so könnte dies für die Auskunftgeber erhebliche Unannehmlichkeiten zur Folge haben. Die Armenbehörde aber würde bald einmal die für ihre Arbeit besonders wertvollen Mitteilungen aus der Umgebung des Armengenössigen nicht mehr erhalten.

Für die Armenpflege ist im Interesse des Schutzes der Persönlichkeit zu verlangen, dass das rechtliche Gehör möglichst weitgehend gewährt werde. Es darf keine Familie aufgelöst, keine Heimnahme verfügt, niemand an einem bestimmten Pflegeplatz untergebracht oder in einer Anstalt versorgt werden, ohne dass die Betroffenen dazu angehört würden. Aber auch vor weniger einschneidenden Massnahmen, wie der Zuweisung bestimmter Arbeit, der Anordnung eines Wohnungswechsels, der Regelung des Besuchsrechtes der Eltern gegenüber versorgten Kindern usw., sollte die Armenbehörde, bevor sie verfügt, den Interessierten Gelegenheit geben, ihre Begehren und Ansichten vorzubringen.

c) Das Amtsgeheimnis

Die Armenbehörden erhalten bei ihrer Tätigkeit oft bis in alle Einzelheiten Kenntnis von den persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen des Unterstützten und seiner Angehörigen. Sie sind verpflichtet, über solche Tatsachen Dritten gegenüber Stillschweigen zu bewahren. Zwar weisen die Armengesetze darüber nichts auf, doch ergibt sich die Schweigepflicht aus dem Persönlichkeitsrecht. Dieses umfasst auch den Anspruch des Bürgers auf Schutz seiner Geheimsphäre[3]). Das Amtsgeheimnis darf nur dann gelüftet werden, wenn schutzwürdige Interessen dies verlangen. So sind die Pflegeeltern über die Verhältnisse, aus denen das Pflegekind stammt, zu unterrichten. Werden kranke oder vorbestrafte Personen an einem Pflegeplatz untergebracht, so ist den Pflegenden von Krankheit bzw. Strafe Kenntnis zu geben. Die Behörde, die in solchen Fällen ungenügend orientiert, wird unter Umständen für den daraus erwachsenen Schaden verantwortlich. Selbstverständ-

[1]) BGE 53 I 113, 70 I 69, 74 I 247, 75 I 226, 76 I 180.
[2]) BGE 53 I 113.
[3]) BGE 44 II 319.

lich ist, dass die Anstaltsleitung umfassend über die eingewiesenen Personen zu unterrichten ist.

Die Geheimhaltepflicht der Beamten ist häufig im kantonalen Beamtenrecht niedergelegt. Nach dem bernischen Recht hat der Beamte über Angelegenheiten zu schweigen, die gemäss besonderer Vorschrift oder ihrer Natur nach geheimzuhalten sind[1]). Tatsachen, die zur Geheimsphäre des Bürgers gehören, sind zweifellos «ihrer Natur nach geheim». Verschwiegenheit ist auch den Gemeindebehörden und -beamten vorgeschrieben[2]). Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wird in Art. 320 StGB mit Strafe bedroht.

Privaten darf nicht Einsicht in die Fürsorgeakten gewährt werden, es sei denn, der Unterstützte habe dazu eingewilligt. Es besteht auch keine allgemeine Pflicht der Fürsorgebehörde, ihre Akten an Gerichte oder Behörden herauszugeben. Sprechen wesentliche armenpflegerische Interessen gegen die Herausgabe, so ist diese zu verweigern[3]). Ausserdem hat die Fürsorgebehörde auf die berechtigten Interessen des Unterstützten und anderer Personen an der Wahrung des Amtsgeheimnisses zu achten. Die Aktenedition darf nicht dazu führen, dass die ersuchende Amtsstelle von Tatsachen Kenntnis erhält, die der Auskunftgeber ihr mitzuteilen nicht verpflichtet ist, die er aber der Armenbehörde im Vertrauen auf ihre Schweigepflicht gemeldet hat. So dürfen die Fürsorgebehörden z. B. dem Richter nicht die Aussagen von Personen übermitteln, die dem Richter gegenüber ein Zeugnisverweigerungsrecht besitzen.

An einigen Orten ist es üblich, mit den Armenrechnungen die Namen der unterstützten Personen zu veröffentlichen. Dies stellt einen krassen Verstoss gegen die Schweigepflicht und das Persönlichkeitsrecht dar. Er wird dadurch nicht besser, dass auf diese Weise die Verwandten des Bedürftigen zu ungebührlich hohen Unterstützungsbeiträgen veranlasst werden können, damit der Name ihres Angehörigen nicht publiziert wird. Die Kantone Aargau, Graubünden und St. Gallen verbieten mit Recht die Namensveröffentlichung (AG 4, GR 18, SG 5). Im Kanton Bern ist sie unbekannt.

III. Der Rechtsschutz

1. Die kantonalen Rechtsmittel

Neben der allgemeinen Verwaltungsbeschwerde stellen die Armengesetze dem Bürger als eigentliches Rechtsmittel die Verwaltungsrechtsbeschwerde zur Verfügung[4]). Diese ist in den einzelnen Kantonen sehr verschiedenartig ausgestaltet. Da ihr für den Schutz der Persönlichkeit grosse Bedeutung zukommt, sollte sie folgenden Erfordernissen entsprechen:

a) Als Rechtsmittelinstanz ist eine von der Fürsorgeverwaltung unabhängige Behörde zu bezeichnen.

---

[1]) Bernisches Gesetz über das Dienstverhältnis der Behördemitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung vom 7. 2. 1954, Art. 13.
[2]) Bern. Gemeindegesetz 39.
[3]) Vgl. bern. Strafverfahren, Art. 170 und 141 Z. 4. Bern. Zivilprozessordnung, Art. 240, 236, 246.
[4]) s. S. 13/14.

b) Die Beschwerde ist mit vollem Devolutiveffekt auszustatten, d. h. die Beschwerdeinstanz soll nicht darauf beschränkt sein, die angefochtene Verfügung auf Gesetzeswidrigkeit oder Willkür zu überprüfen, sie soll vielmehr den Sachverhalt nach freiem Ermessen beurteilen können. Dies ist umso wichtiger, als die Armenbehörden in weitem Umfange nach freiem Ermessen arbeiten und über die höchsten Persönlichkeitsrechte verfügen können.

c) Im Armengesetz sollten Beschwerdeform und Beschwerdefrist sowie die Behörde, bei der die Beschwerde einzureichen ist, angegeben sein.

d) Verfügungen, welche wesentliche Persönlichkeitsrechte betreffen (Versorgungen, Heimschaffung und dgl.) sind schriftlich und mit Rechtsmittelhinweis zu eröffnen.

e) Im Beschwerdeverfahren ist dem Bürger das volle rechtliche Gehör zu gewähren. Der Beschwerdeentscheid ist zu begründen.

2. Die eidgenössischen Rechtsmittel

Als eidgenössische Rechtsmittel kommen in Betracht die staatsrechtliche Beschwerde[1]) sowie die zivilrechtliche Beschwerde[2]) an das Bundesgericht.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist u. a. zulässig gegen Verfügungen kantonaler Behörden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, von Konkordaten und bundesrechtlichen Vorschriften über die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Behörden. Sie ist jedoch nur gegeben, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer andern Bundesbehörde gerügt werden kann.

Wegen Verletzung des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung kann nach der geltenden Praxis die staatsrechtliche Beschwerde nicht ergriffen werden, weil das Konkordat die Beziehungen zwischen den beigetretenen Kantonen regelt, ohne ihren Angehörigen einen Anspruch auf konkordatsgemässe Behandlung zu geben[3]). Die armenrechtliche Heimschaffung kann daher vom Betroffenen nur wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Niederlassungsfreiheit; Rechtsgleichheit) angefochten werden.

Die zivilrechtliche Beschwerde (Nichtigkeitsbeschwerde) ist gegen letztinstanzliche Entscheide kantonaler Behörden in Zivilsachen gegeben, u. a. wenn statt des massgebenden eidgenössischen Rechtes kantonales Recht angewendet oder eine eidgenössische Vorschrift über die sachliche oder örtliche Zuständigkeit der Behörden verletzt worden ist. Mit diesem Rechtsmittel sind namentlich die Übertragung vormundschaftlicher Befugnisse an die Armenbehörden und die Anwendung armenrechtlicher Vorschriften an Stelle des zutreffenden Kindesschutz- oder Vormundschaftsrechts zu rügen. Die Nichtigkeitsbeschwerde ist auch zulässig gegen letztinstanzliche Entscheide von Verwaltungsbehörden[4]).

---

[1]) OG Art. 84 ff.
[2]) OG Art. 68 ff.
[3]) *Schürch*, a. a. O., zu Art. 20 des Konkordates. BGE 61 I 194, 66 I 32.
[4]) BGE 79 II 248. *Huber*, Kompetenzkonflikt, S. 115 f.

Die Persönlichkeit ist damit nicht genügend geschützt, dass widerrechtliche oder unangemessene Verfügungen rückgängig gemacht werden können. Oft vermag der Betroffene die ungerechtfertigte Massnahme nicht zu beseitigen oder es ist bis dahin bereits wesentlicher Schaden entstanden. Trifft die verfügende Behörde ein Verschulden, so soll sie für den verursachten Schaden haften. Denn der Bürger muss die Anordnungen der ihm übergeordneten Behörde hinnehmen, kann sich nur auf dem Beschwerdeweg wehren. Deshalb hat der Bund die strenge Verantwortlichkeit der vormundschaftlichen Organe eingeführt und die Kantone für allfällig ungedeckt bleibende Schäden subsidiär haftbar erklärt (ZGB 426 ff.). Der Staat hat wenn nötig für den von seinen Behörden und Beamten verschuldeten Schaden einzustehen, wie ja auch der Private für den von seinen Angestellten und Arbeitern verursachten Schaden haftet (OR 55). Diese strengen Grundsätze sind in der Armenpflege besonders deshalb gerechtfertigt, weil den Armenbehörden eine sehr weitgehende Verfügungsmacht über den bedürftigen Bürger zusteht. Vorbildlich ist das im Kanton Bern geltende Verantwortlichkeitsrecht, sieht dieses doch die direkte Haftung des Staates und der Gemeinden für den von ihren Behörden und Beamten widerrechtlich verursachten Schaden vor[1]).

Fehlen kantonale Vorschriften über die Verantwortlichkeit der Beamten, so gelten als subsidiäres Recht die Bestimmungen über die unerlaubte Handlung (OR 41 ff.)[2]). Dagegen haftet das Gemeinwesen für die Handlungen seiner Behörden und Beamten nur dann, wenn das kantonale öffentliche Recht dies ausdrücklich vorsieht. OR 55 über die Haftung des Geschäftsherrn ist nicht subsidiär anwendbar[3]).

---

[1]) s. S. 14, N. 3.
[2]) BGE 70 II 208.
[3]) BGE 63 II 30.